

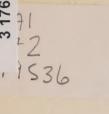
TP-1676

Transport Canada

Transports Canada

Marine

Marine





Shipping Policy for Canada



FOREWORD

In 1977, our international deep-sea trade exceeded 25 billion dollars. This equates to 123 million tons of cargo loaded and unloaded in Canadian ports and a freight bill estimated at some 2.5 billion dollars. Deep-sea shipping represents a lot of money to Canada and we must be concerned about getting good value for that money.

It is important that we have a shipping policy appropriate to our circumstances. Our existing policy, which was formulated in the late 1940s, has served us well. At that time, it was decided that Canada should rely on competitive forces in the international shipping market to provide the shipping services we needed for our trade. Until recently, the services provided have been reliable; competition has remained at an acceptable level; and the free circulation of shipping in international trade has not been unduly constrained.

Over the past two decades, however, there has been a significant increase in the extent of government involvement in world shipping, and significantly the principle of free circulation has been eroded. A major change has also taken place in the economics of deep-sea shipping that has threatened the viability of the traditional fleets upon which we have depended for so long. These developments, among others, suggest that some reorientation of Canadian shipping policy is desirable, if we are to be assured of adequate levels of shipping services at the lowest possible cost in the future.

The purpose of this report is to outline a broad framework for our international shipping policy and to present the reasons for the approach taken.

Otto Lang Minister of Transport

Ottawa

Table of Contents *

Section	Title	Page
1.0	OVERVIEW	1
2.0	CANADA'S SEA TRADE	3
2.1	Past Experience in Deep-Sea Shipping	3
2.2	Present Policy Basis	3
2.3	Shipping Activities	4
3.0	TRENDS AND DEVELOPMENTS IN WORLD SHIPPING	9
3.1	The Present Economic Situation in World Shipping	9
3.2	Technological Developments	11
3.3	Flags of Convenience	14
3.4	Flag Discrimination State-Backed Fleets	17
3.6	Developing Country Fleets	23 28
3.7	The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences	30
4.0	OTHER MAJOR ISSUES	35
4.1	Introduction	35
4.2	The Present Legislative and Administrative	00
	Framework for Canada's Shipping Policy	35
4.3	National Interest Objectives and Shipping	
	Policy: Arctic Shipping	36
4.4	Canada-United States Issues	38
5.0	CANADIAN FLAG DEEP-SEA SHIPPING	43
5.1	Introduction	43
5.2	Optional Approaches	43
5.3	Commercial Viability: The Alcan Study	43 44
5.4	More Attractive Loan Terms	
5.5 5.6	More Preferential Taxation Conditions Leasing and Third-Party Leasing	45 45
5.7	Reduced Personal Taxes for Officers and Crew	46
5.8	Economic Costs and Benefits	46
6.0	CONCLUSIONS	49
6.1	Introduction	49
6.2	Government Involvement in Shipping	49
6.3	Reduced Competition in Shipping	50
6.4	Changing Economics in World Shipping	50
6.5	Implications for Canadian Shipping Options	50
6.6	Policy	51

Figures

Figure Number	Title	
2.1	Canadian International Shipping	5
2.2	Canadian International Trade	6
3.3.1	Major Flag Carriers in Canadian Trade	15
3.4.1	Discriminatory Practices in International Shipping (Communist Europe and Far East)	18
3.4.2	Discriminatory Practices in International Shipping (Central and South America and Africa and Middle East)	19
3.5.1	Top 10 World General Cargo Fleets (1976)	24
3.5.2	Loadings and Unloadings in Canadian Ports by Soviet	26

Digitized by the Internet Archive in 2024 with funding from University of Toronto

https://archive.org/details/31761116358490

1.0 OVERVIEW

The purpose of this report is to set out the main elements of a deep-sea shipping policy for Canada, taking into account recent and anticipated developments in this country and abroad.

Decisions taken in the late 1940s led to the liquidation of Canada's post-war merchant fleet and reliance being placed on foreign fleets to carry Canada's deep-sea trade. Reliance on the shipping services of other countries has been the cornerstone of Canada's policy approach to international shipping since then. So far, this appears to have operated to Canada's advantage. The level of shipping services available has been adequate for Canadian needs. As a result, there has been no need to tie up scarce resources to sustain a deep-sea merchant fleet flying the Canadian flag. This in turn has allowed major expenditures in other areas of the transportation system, such as the Trans-Canada Highway and the St. Lawrence Seaway.

Canada's reliance on off-shore shipping services has been consistent with, and perhaps made possible by, general acceptance on the part of most of the major shipowning countries of the world of the principle of "free circulation of shipping in international trade in free and fair competition". However, the past few years have seen a number of fundamental changes in deep-sea shipping. These changes have thrown into question the wisdom of continuing the existing policy approach. Recognizing the implications of these changes, the government decided to carry out a comprehensive review of Canada's shipping policy. This Report summarizes the findings of this review.

The overall marine sector in Canada is broad and complex. It includes carriers, shippers and a number of shipping related activities, such as shipbuilding, ports, the freight forwarding industry, customs brokerage services and portions of the banking and insurance industries. This Report focuses primarily on shipping services per se as well as the major factors that influence their availability and cost.

Section 2 gives a brief historical review of deepsea shipping in Canada and describes the current situation including Canada's shipping policy. Section 3 contains an analysis of the trends and developments in world shipping that have important implications for Canada's shipping policy. These include the present economic situation in world shipping, likely technological developments in the industry, the issues of flags of convenience shipping, flag discrimination, state-backed fleets (both Eastern European and those of developing countries), and the UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) Code of Conduct for Liner Conferences. In each case, an attempt has been made to analyze the issues involved, to assess their implications for Canada's shipping policy and, where appropriate, to set out possible courses of action.

Section 4 reviews the present legislative and institutional framework governing shipping in Canada, possible developments in Arctic shipping and current shipping developments in the United States.

Section 5 deals with the question of Canadian flag shipping and analyzes the relative profitability of a Canadian merchant fleet. This section also reviews various measures that could be useful in stimulating greater Canadian participation in deep-sea shipping.

Section 6 draws together the main issues identified throughout the Report and presents conclusions concerning a deep-sea shipping policy for Canada.

One major shipping issue that has not been included in this Report is a possible Canadian policy relating to the regulation of shipping conferences. This issue is the subject of a separate report, released in November 1978 (reference TP1675)

The utility of a document of this nature is that it provides a basis for informed discussion among all parties and industry sectors affected by Canada's deep-sea shipping policy. The views of many people in the various sectors affected were taken into consideration in the preparation of this document. It is hoped that, as a result of the discussion and commentary that will follow the release of this Report, a shipping policy appropriate to Canada's needs in the 1980s can be successfully implemented.



2.0 CANADA'S SEA TRADE

2.1 Past Experience in Deep-Sea Shipping

Shipping has always played an important role in Canadian economic life. During the nineteenth century, Canada was active in both shipbuilding and ocean trading. The advent of steamships and the lack of a strong steel industry placed Canada's marine industry at a disadvantage, which was reflected in the reduction of the deep-sea fleet to a position of minor significance. During and immediately after the First World War, Canadian shipyards built a number of steel freighters, some of which the government decided to operate through a Crown Corporation, the Canadian Government Merchant Marine Limited, Canadian deep-sea shipping remained, however, largely an adjunct to British shipping enterprises. In 1936, after years of precarious financial existence brought about by declining post-war freight rates. the government owned company disposed of the last remnants of this fleet.

The Great Lakes fleet had thrived during the period between the wars. By 1939 this fleet numbered over 300 ships. This fleet had sustained the Canadian shipbuilding industry and contributed to the wartime merchant fleet that was later to develop. Many Great Lakes ships saw wartime service overseas.

A fleet of 11 ships belonging to another government owned company, Canadian National (West Indies) Steamship Company, together with 10 Imperial Oil tankers and a few Canadian Pacific liners, in effect constituted the Canadian deepsea fleet on the eve of the Second World War. Canadian shipyards soon responded to wartime demands for both naval and merchant ships, however. In 1942 the Park Steamship Company was formed to administer merchant ships constructed for Canadian registry. By 1945, the Park fleet consisted of 176 vessels.

By 1948 the Canadian fleet comprised 215 drycargo vessels totalling two million deadweight tons (dwt). The post-war shortage of shipping services and high ocean freight-rates allowed Canadian vessels to operate in the deep-sea trades despite the fact that Canadian flag operating costs were the second highest in the world. By the end of the decade, however, growing competition from foreign fleets, a drop in world freight rates, labour problems and changing technology began to tell upon Canada's merchant marine.

The Canadian Maritime Commission, after a substantive review of the international shipping situation in 1948-49, concluded that:

"Having regard to cost of construction and operation and taking trade balances into consideration, it is inadvisable as well as uneconomic for Canada to consider the construction and operation of a Canadian flag, ocean-going merchant marine of sufficient dimensions to accommodate all her export trade or any fixed percentage thereof".

The Commission recommended that Canada maintain the shipping and shipbuilding industries as a nucleus capable of rapid expansion in an emergency. The government, however, conscious of the difficulties faced by the Park fleet, decided to rely instead on market forces and approved a phased liquidation of the Park fleet. Owners were given seven years in which to use the proceeds of the sale of war built ships for the acquisition of new or reconditioned ships, preferably ones built in Canadian shipvards. Because owners were reluctant to build deep-sea tonnage, a large portion of the sale proceeds were ultimately diverted into lake and coastal shipping. This process was stimulated by the construction of the St. Lawrence Seaway which held great promise for Canadian operators.

2.2 Present Policy Basis

As a result of these decisions, Canada today maintains an open-door policy with respect to international shipping. Ships from many nations carry Canadian imports and exports. Canada's shipping policy to date rests on the belief that in the long run a freely competitive shipping environment will prove more beneficial to her interests than measures to develop and/or subsidize a national deep-sea fleet. Such restrictions on foreign shipping as do exist in Canadian law, stem

mainly from concerns about marine safety and pollution prevention. Canadian public expenditures on marine transportation have been directed toward the provision of the support facilities and services necessary to ensure safety of navigation and to facilitate cargo handling. Given that Canada's trade was being carried at reasonable rates, successive governments were not prepared to introduce measures that would make deep-sea shipping under Canadian registry competitive with that under foreign flags.

Canada's Great Lakes fleet, however, has benefited greatly from Government support over the past three decades, due largely to its importance to Western Canada's export grain trade. The presence of a laker fleet was also ensured by a low cost, Great Lakes-St. Lawrence water route capable of handling large lakers as well as oceangoing vessels, the provision of extensive terminal facilities and other related infrastructure. The government has also provided assistance to shipbuilding programs for lake vessels.

As of December 1977, only three Canadian flag vessels (with a total of 87,260 dwt) were listed under the foreign trade category in the list prepared by the Canadian Transport Commission. In addition there are several vessels on the Great Lakes that have ocean going capability. For a country that ranks tenth in the world in terms of international seaborne trade, these statistics bring a dramatic element to the discussion of a Canadian international shipping policy.

Canadian involvement in shipping, however, is much greater than the ocean-going tonnage recorded in the Canadian Registry. At the end of 1977, the total Canadian flag fleet exceeded three million dwt, most of which was engaged in domestic or transborder services. In addition, a number of Canadian companies are involved in the chartering of vessels or owning and operating them under foreign flags. Their contribution to Canadian trade and to the protection of Canada's shipping interests cannot be ignored.

Thus, while the Canadian flag deep-sea fleet at the present time is limited, both in terms of numbers of ships and overall tonnage, Canada's involvement with deep-sea shipping has been considerable. The presence of an aggressive transborder and coastal shipping industry, a well-developed port system and a strong shipbuilding capacity, suggests that, while Canadian shippers today are almost totally dependent upon foreign

shipping for their overseas transportation needs, the facilities and services do exist to support greater Canadian participation in deep-sea shipping.

2.3 Shipping Activities

2.3.1 Domestic

Domestic cargo movements between Canadian ports, after a period of rapid growth following the opening of the St. Lawrence Seaway, have remained stable for the last decade at about 120 million tons annually. Traffic has continued to grow at a moderate pace on the St. Lawrence and the Great Lakes, but this has been offset by declining activity between Pacific Coast ports.

Competition from other modes could moderate even further the growth of domestic shipping. Current expectations are for traffic growth at a rate slightly lower than the growth rate of the general economy. Major increases in coal movements between Thunder Bay and Nanticoke, or natural gas shipments from the Arctic to ports in Eastern Canada, could result in significant new domestic traffic volumes.

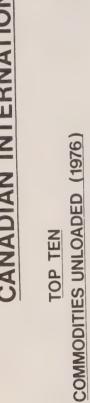
On a tonnage basis, only a handful of commodities accounts for about 90% of total domestic waterborne shipments. These include fuel oil, wheat, iron ore, logs, gasoline and various other ores and grains. Many domestic/transborder routes offer the advantages of complementary commodity movements. In the Great Lakes-St. Lawrence system, for example, movements of iron ore upbound and grain downbound allow for balanced trade and more economical vessel utilization. High-value general cargo and containerized traffic represent a small part of total domestic activity.

Canadian flag vessels carry the greatest portion of our domestic waterborne commerce. This is due largely to protective legislation that favours the Canadian flag in domestic shipping. Even so, in 1976, about 5% of the coasting trade remained in the hands of foreign ship operators, particularly those whose vessels are of Commonwealth registry.

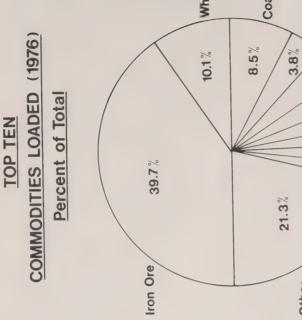
2.3.2 International: Transborder

Canadian international waterborne traffic, which in 1976 exceeded 180 million tons, has more than

CANADIAN INTERNATIONAL SHIPPING



Percent of Total

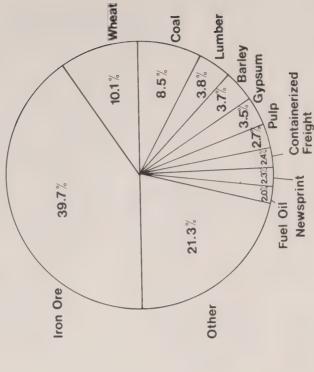


Coal

30.0%

Crude Oil

25.0%



Top Ten Commodities Total Unloadings

62.3 Million Tons 52.4 Million Tons

Containerized Freight

Corn

Alumina/ Bauxite

Limestone

(3.2% 3.6% 4.1%)

6.1%

Clay, Salt &

Phosphate

Iron Ore

5.2%

%6.9

15.9%

Other

Top Ten Commodities Total Loadings

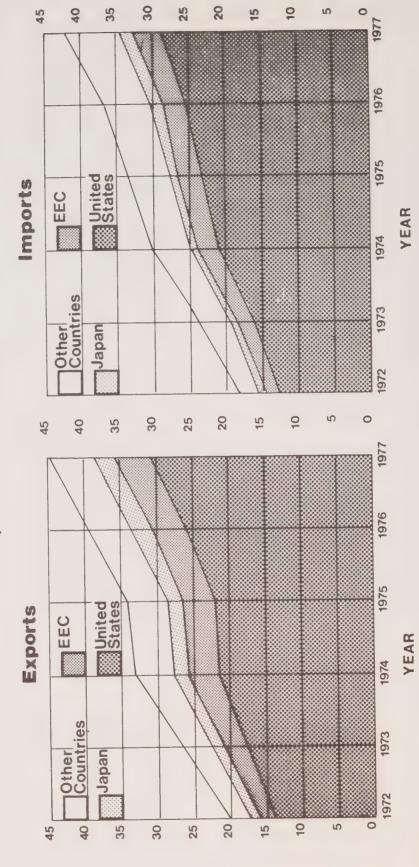
99.6 Million Tons 126.6 Million Tons

5

FIGURE 2-2

CANADIAN INTERNATIONAL TRADE

(in billions of dollars)



SOURCE: Statistics Canada

doubled over the past two decades. Export loadings are twice the tonnage of unloadings, mainly because of increased volumes of export grain, coal and iron ore. The United States accounts for a large part of our international waterborne trade. Although only a few Canadian ships are involved in overseas shipping, Canadian vessels carried almost 56 million tons of cargo in transborder trade in 1976. As with domestic shipping, only a few commodities (iron ore, coal, wheat and petroleum products) dominate transborder shipping, of which iron ore and coal are the two most significant. The carriage of iron ore to US ports has long served as a backhaul for grain movements in the St. Lawrence Seaway-Great Lakes system. The large coal volume arises from the demand for US coal by such Canadian consumers in Ontario as Stelco, Dofasco and Ontario Hydro.

2.3.3 International:Deep-Sea

The dollar value of Canada's 1976 deep-sea (non-US) waterborne exports was \$10.0 billion; imports from overseas (all modes) were valued at \$11.7 billion. Bulk commodities constituted the largest portion of exports (based on dollar value), while general cargo accounted for the largest share of imports. Canada's most important overseas trading partners (in terms of value) are as follows:

- Western Europe 40%
- Asia 27%
- South America 11%
- Middle East 8%

Japan, Canada's largest single overseas trading partner, accounts for almost 18% of our total overseas trade. In Western Europe, the United Kingdom accounts for most of Canada's trade.

In terms of weight, 1976 deep-sea exports from Canada totalled 79.2 million tons. Bulk commodities (notably dry bulks) dominate our export trade and account for a major share of total deep-sea import tonnage, with crude oil imports predominating.

Iron ore, wheat, coal and gypsum constituted almost 75% of Canadian deep-sea bulk export tonnage, while crude oil imports accounted for more than 75% of import tonnage in 1976. Apart from approximately 200,000 tons of cargo carried by Canadian flag vessels, all Canadian overseas trade moved in foreign flag vessels.

An export/import imbalance occurs in the dry bulk sector. Deep-sea dry bulk commodity exports from Canada greatly exceed imports. This imbalance is most pronounced in the Japanese and the United Kingdom/Continental area trades. The Caribbean area accounts for 18% of Canada's dry bulk imports (primarily alumina and bauxite), but absorbs only a few Canadian exports. A similar situation exists with Canadian dry bulk trade to West Africa, the US East Coast, and the US Gulf area.

Liquid bulk tonnages (principally crude oil) dominate Canada's import trade. Canadian exports of liquid bulk cargoes 'are relatively small. Unfortunately, Canadian dry bulk backhaul cargoes do not move to the major sources of crude oil imports (the Middle East and the Caribbean). Use of combination carriers for crude oil imports and dry bulk exports, therefore, must involve complex routing and/or crosstrading, a task seldom easy in practice.

Neo-bulk commodity exports are destined principally for Western Europe, Japan and the United States. Most Canadian neo-bulk exports originate in Western Canada and include forest products, pig iron, asbestos and aluminum. Neo-bulk imports to this country, which originate primarily in Japan and Western Europe, consist almost entirely of finished steel products and automobiles.

Backhauls are difficult to secure in these trades. Although neo-bulk export tonnage exceeds similar import tonnage, the relatively high stowage factor for automobiles alleviates this problem to some degree. Differences in handling techniques for forest products and automobiles require specially designed vessels in order to pair these commodities. Specialized 'open-type' carriers dominate the forest product export trade, whereas specialized car carriers handle the automobile import trade.

Containerized cargo trade is more extensive on Canada's East Coast than on the West Coast, with North Atlantic container routings accounting for the largest tonnage. In contrast to the bulk and neo-bulk trades, the major container trades have achieved a reasonable balance of export/import flows. This has been achieved through containerization of lower revenue exports, such as asbestos and some forest products.

Break-bulk cargo exports and imports have declined in importance in Canada's trade with developed nations, but continue to account for a significant portion (by value) of Canada's deep-sea trade with the developing world. The cargo base and routing characteristics of break-bulk vessels are variable, complex and often unique to each operator. General cargo ships often carry grain and forest products outside major Canadian export routes and compete with small bulk carriers for the backhaul of bulk imports such as sugar.

In summary, Canadian deep-sea trade (with the exception of containerized cargo) is characterized by imbalances in the direction and nature of cargo flows as well as difficulty in securing compatible and economic backhaul cargoes. This is especially true for those cargo types that account for most of Canada's deep-sea trade (i.e., bulks and neo-bulks). These characteristics are not unique to Canada's trade; most countries experience problems in securing balanced cargo flows.

3.0 TRENDS AND DEVELOPMENTS IN WORLD SHIPPING

Canada's continued ability to obtain an adequate level of shipping services at reasonable cost depends on a host of factors, including the supply of shipping available at any given time and the extent to which competitive factors prevail in the trades concerned. Over the past several years, a number of trends and developments have emerged that have upset international shipping. The purpose of this section of the report is to examine the more significant of these trends and developments and to assess their implications for Canadian policy on international shipping.

These trends and developments are discussed in the following order:

- a) The Present Economic Situation in World Shipping;
- b) Technological Developments;
- c) Flags of Convenience;
- d) Flag Discrimination;
- e) State-Backed Fleets:
- f) Developing Country Fleets:
- g) The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences

3.1 The Present Economic Situation in World Shipping

3.1.1 Introduction

A number of trends and developments in international shipping have important implications for Canada. These developments have greatly upset the traditional economic basis of world shipping, and, in some cases, have seriously undermined the competitive strength of our traditional suppliers of shipping services. It is crucial that the full implications of these issues be well understood, as they can affect the costs and continued availability of shipping services supplied to Canada. This section sets out, as a basis for later discussions, an overview on the economics of deep-sea shipping.

3.1.2 The Market Organization of Deep-Sea Shipping

The two basic types of cargo classification in deep-sea shipping are the bulk trades (both liquid and dry bulk) and general cargo trades.

Other than the major oil companies, most bulk shipping capacity is not directly owned by the large industrial concerns that constitute the customers for these services, but by independent owners, who often specialize in the needs of a particular trade. Even where shipping concerns are vertically integrated into other enterprises, their actual demands for shipping at any given time usually exceed the capacity they own directly. Industrial concerns that own shipping may also make available on the market capacity that is excess to their needs at any given time. A wide variety of contractual instruments is available for obtaining shipping capacity, and the bulk markets have shipping exchanges that function like commodity markets. The usual contractual mode in the carriage of oil is time or voyage charters of varying length. Substantial use is also made of the charter market in dry bulk shipping markets, where cargo movements are irregular, as in the grain trades.

Many dry bulk shipping movements are performed under longer term contracts of affreightment, where shipowners undertake to provide a stipulated volume of transport service for a specified time period. The security offered by the longer term charters or contracts of affreightment may provide sufficient incentive for independent shipowners to develop vessels specific to particular port/cargo combinations. On the other hand, the flexibility of the contracts provides shipowners with manoeuvering room to deal with a principal problem of the bulk trades - obtaining backhauls and minimizing ballast steaming. Intricate crosstrading patterns result from attempts to maximize vessel utilization.

The bulk shipping trades are generally considered to be competitive, a fact attributable to the large number of shipowners supplying capacity to these markets. Freight rates vary with changes in demand for, and supply of, tonnage and are subject to marked cyclical fluctuations.

The "liner" market in general cargo shipping derives its name from the fact that shipowners offer a scheduled sailing pattern on a particular route encompassing nominated ports. The liner trades are for the most part non-competitive, being dominated in most, but not all, cases by shipping "conferences".

Conferences practise price discrimination in assigning freight rates to cargoes, with higher valued cargoes receiving higher tariffs. Freight rates are relatively stable over time, compared to freight rates in the bulk trades. The over-supply of shipping, or excess capacity associated with these conferences, is sufficient to cater to fluctuations in demand for cargo shipments. While most members of conferences compete on the basis of service, there are some "tight" conferences where cargo-pooling and profit-sharing are practised.

3.1.3 Developments in Deep-Sea Shipping

The period from 1945 to the mid 1970s was one of unparalleled expansion in international seaborne trade. Rising national incomes and greater integration of national economies led to a substantial rise in international trade. Technological developments related to size of ships and containerization resulted in significant cost reductions in deep-sea transportation. The result of these factors was an explosive growth in deep-sea shipping.

A handful of commodities accounted for most of this growth. Whereas total tonnage shipped in the period 1950 to 1974 increased by an average annual rate of 7.9%, the annual rate of growth of oil shipments was 9.1%, and dry cargo, 6.7%. Dry bulk shipments, such as iron ore, bauxite, alumina, coal, grain and phosphate rock, grew more than dry cargo shipments in general.

Shipments of raw materials still dominate (by tonnage) international seaborne trade, with oil accounting for 55% of the total. The principal dry bulk commodities account for a further 21% (based on 1974 data).

While oil and dry bulk carriage dominate international seaborne trade by volume, in terms of value of cargo shipped and total shipping revenues, the balance may well be in favour of general cargo, whether containerized, break-bulk, or neo-bulk.

3.1.4 Current World Conditions in Shipping and Shipbuilding

A series of events in the mid 1970s resulted in a serious crisis in world shipping and shipbuilding. The OPEC oil price increases that began in 1973-74, the world wide economic recession that followed, and substantial over-ordering of new vessels (particularly oil carriers) during the 1973 boom market in shipping contributed to this crisis.

The magnitude of the problem that developed is indicated by the following. Total cargo tonnage shipped decreased by 8% in 1975, the first serious setback in shipping since the Second World War. The problem was exacerbated by a 10% addition to world tonnage in 1975, a record for the post-war years. In the shipping market most seriously affected, the market for oil carriers, the oversupply of tonnage at the end of 1975 was estimated at about 115 million dwt. According to the OECD, 1976 charter rates for most classes of shipping were below total operating costs, resulting in virtually no profits to service debt. A decline in the output of world shipyards in 1976 marked the first such downturn since 1961. In markets where new tonnage was required, fierce competition among shipbuilders for orders resulted in exceptionally low vessel prices.

OECD forecasts indicate that a balance between supply and demand in the market for oil carriers should be achieved between 1983 and 1985. However, implementation of "conserver" energy policies, advocated by many governments, could significantly reduce oil imports and prolong the oil carrier surplus beyond the middle of the 1980s.

Other shipping markets were greatly affected by these changes in the oil carrier market. In some cases, the link between them is direct; ore-bulk-oil (OBO) carriers serve both the oil and dry bulk markets. Overtonnaging in one market is reflected in the other. Shipbuilding also provides an indirect link between shipping markets. A lack of orders for oil carriers leads to greater competition for orders for other types of vessels. This is most noticeable for ships of the size that can be built in the same yards as oil carriers, i.e., large dry bulk carriers. Many owners substituted bulk carriers for the tankers they had already ordered once the magnitude of the tanker over-supply problem became evident. It now appears that growth in supply of dry bulk tonnage is substantially in excess of

expected demand; OECD forecasts indicate expected over-supply of 16-23 million dwt in dry bulk markets by 1980. The over-supply of shipping is not confined to large dry bulk and oil carriers. The general cargo trades are also affected.

The crisis in world shipping and shipbuilding has had several results. Serious tensions have arisen between various shipbuilding and shipowner interests. The former want to keep their yards busy, whereas the latter wish to reduce excess shipping capacity. Government involvement in both shipping and shipbuilding has inevitably increased as a result of the crisis. Several governments in the traditional shipbuilding countries have taken over bankrupt shipyards: others have had to support carrier debts to prevent bankruptcies of shipowners. Various proposals are being advanced to reduce capacity in shipping and shipbuilding by cartel or governmental action. Regardless of the outcome of these proposals, however, it is evident that a substantial reduction in world shipbuilding capacity will have to take place. To balance supply and demand, the implied reduction in shipbuilding manpower in the traditional shipbuilding countries would be in the order of 35% to 40%. It is important to note, however, that not all shipbuilding nations have been hit with declines in new orders. New shipbuilding capacity is being added in Korea, Brazil, Venezuela and several other developing nations.

It is generally accepted that real growth in world trade is unlikely to exceed 5% in 1978, and future rates of growth are uncertain. A resurgence in the high growth of the 1960s seems very unlikely in the near to mid-term. As a result, only a fraction of present world shipbuilding capacity is likely to be employed for the next five to eight years. The depressed markets for both traditional shipowners and shipbuilders that have prevailed for the past four and one-half years are expected to continue. In the developing world, protectionist shipping policies and self reliance objectives are creating excellent shipbuilding conditions.

The dry bulk and tanker markets in particular have experienced severe difficulties. So far, stable services have been maintained. However, the profitability of some operations today has decreased to the point where many companies can no longer survive. This is particularly so in the traditional shipowning countries and for major cross-trading fleets. The current period of slow growth in the world economy and the instability of some key currencies further complicate the issue.

Underlying this situation have been a number of trends and developments that affect more directly the shipping services now being supplied to Canada. Some are discussed more fully in the sections that follow, including: Technological Developments; Flag of Convenience; Flag Discrimination; State-Backed Fleets; Developing Country Fleets; and The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conterences.

3.2 Technological Developments

3.2.1 Introduction

This section deals with technological developments in shipping that have some bearing on Canada's international shipping policy. Topics addressed are ship size, vessel types, tuel and propulsion developments and manning scales

3.2.2 Ship Size

Over the past two decades, the average size of every major class of ocean-going vessel has increased considerably. The most spectacular growth has occurred in the Very Large Crude Carriers (VLCCs), or super tankers. Similarly, spectacular increases in the average size of dry bulk carriers for coal and iron ore and combination (Ore-Bulk-Oil) carriers have taken place over the same period, although these snips tend to be only one-third the size of the largest tanker. While much attention has been focused on the Very Large Crude Carrier, changes have occurred in smaller tankers. The average size of the generalpurpose tanker, once in the 17,000 - 18,000 dwt range, increased over the past decade as a new class of product tankers of 30,000 dwt arrived. Already product tankers in the 55,000 - 60,000 dwt range are entering service.

The general work horse of the bulk carrier fleet once averaged 20,000 dwt or less. A new class has taken over in the range of 25,000 — 40,000 dwt. Substantial volumes of coal and iron ore will continue to move in Panamax size vessels i.e., 55,000 — 75,000 dwt (the maximum size that can transit the Panama Canal). Increasingly, nowever, for shipments not having to transit the Panama canal (e.g. trans-Pacific), sizes of 120,000 — 150,000 dwt will be more attractive. Neo-bulk cargoes, such as forest products, will also increasingly move in larger vessels in the 40,000 — 50,000 dwt range.

The size of conventional general cargo vessels has increased from 15,000 dwt to approximately 23,000 dwt. Improved cargo stowage and handling, versatility in role, minimum draft characteristics and reduced crewing have all contributed to better economic performance. No further significant change in the size characteristics of this category is foreseen.

Container vessels with 1,500 to 3,000 TEU (twenty-foot equivalent unit) capacities will continue into the next decade. A genuinely new class of container ship will depend on larger volumes of traffic, and/or reduced competition. Fuel costs will also exert pressures on maintaining competitive unit costs.

3.2.3 Vessel Types

Three vessel types are of particular interest to Canada: the roll on roll-off (Ro-Ro) vessel, cargo vessels designed for navigation in Arctic waters, and the cargo-carrying sailing ship.

The Ro-Ro concept basically means that cargo can be loaded on or removed from the vessel by means other than the ship's gear or by fixed shore facilities. This can involve wheeled vehicles, with or without integral propulsion. Such vessels combine versatility with independence from extensive shore facilities.

Three areas of expertise are associated with Arctic shipping— large ship experience, liquid natural gas (LNG) cargo systems experience and experience in operating in Arctic ice conditions. All foreign contenders for Arctic gas extraction possess at least one of these areas of expertise; several possess two; only the United States, Finland and Sweden have all three, but even then only to a limited extent. Regular commercial sailing to and from the Arctic in specially designed vessels will occur; the only question is when.

While it is tempting to dismiss as fanciful the work that is underway on new types of sailing ships in the United States, Sweden, West Germany and Spain, a prototype has been built in Germany and plans for a 30,000 dwt ship are well advanced. Commercial prototypes could enter service by the mid 1980s. Given the impact of fuel related problems, sailing ships may well return as a real force in bulk trades.

3.2.4 Fuel and Propulsion

The greatest single concern of shipowners is the impact of fuel prices on operating costs. Depending on ship type and size, fuel now accounts for a much larger percent of a vessel's daily voyage costs. Also, the quality of fuel oil bunkers is steadily deteriorating. For diesel engines and steam turbines, owners must now contend with heavier residual oil for bunker fuel.

Main machinery is likely to become more complex, but also more reliable, with unmanned machinery spaces as the norm. Repair and overhaul (other than for emergencies) will continue to be undertaken by flying squads or shore gangs, not ships' crews. Older vessels with lower capital costs will remain in some trades, but inefficiency will inevitably take its toll.

Owners and builders are cognizant that the problem of fuel availability lies ahead. At the 1975 level of world consumption (some 1,600 million tons), net recoverable reserves are estimated to last fifty years. Long before the oil runs out, however, it will have become too expensive for general shipping usage and substitutions will take place. There are a number of substitution options, the most likely of which are coal, methane, LNG, nuclear power and sail.

3.2.5 Crew Manning Scales

Efforts to reduce manning scales for reasons of cost and social change, constitute one of the major thrusts of ship-related research and development. Over the last two decades, the working environment and duties of the merchant seaman, the deck officer and the ship's master have changed considerably. Changes in vessel design, navigational aids and cargo-handling systems, as well as improved communications and the dominance of oil as cargo have all contributed to this.

Monitoring equipment exists that permits engine rooms to go unmanned for extended periods. This equipment makes possible better engine performance than is generally achieved manually. For tankers, automated cargo receiving and handling systems are more accurate, reliable and safe than manual ones.

Reductions in the size of crews has so far kept pace with the elimination or simplification of shipboard tasks without sacrificing ship safety. Reduction in crew numbers carries with it connotations of a higher level of crew competence, including the ability of crew members to exchange responsibilities.

3.2.6 Implications for Canadian Shipping Policy

A number of conclusions arising from these technological developments in shipping have implications for Canada. The first is that the world fleet of the mid 1980s will very much resemble what exists today. In other words, no major hardware changes affecting the shipping industry or its interfaces are anticipated until after 1985. The second conclusion is that, beyond 1985, the rate of change in ship characteristics will accelerate. The world fleet that will then emerge will be different from today's fleet in a number of respects.

The first point is based largely on the fact that the 1985 world fleet is already substantially in place (partly due to over-tonnaging). The second conclusion concerning the rate of change beyond 1985 is based simply on anticipated demand. The mid 1980s fleet, which substantially exists today, will by then be in the second half of its life. A major wave of vessel replacement is expected, which should coincide with a need to achieve economies of scale, to hold down operating costs, and to contend with new fuel and propulsion alternatives.

A third general conclusion is that changes foreseen will be evolutionary in nature. In many instances, these changes will represent more consolidation in design characteristics than fundamental variations. New technology elements that will emerge in the late 1980s will fall into two categories. First will be those designed to reduce cargo related costs. These will include increased ship size to bring about scale advantages; improved carrying versatility in order to handle a variety of cargoes efficiently; and reduced shore gangs for cargo related work. These might be termed the "offensive" developments. The second, or "defensive" developments are those that will arise simply to contend with problems, such as fuel and operating costs.

A fourth general conclusion is that the developments in ships and ship hardware will not have significant impact on terminal operations or the interfaces with other transportation modes. This is not to say that these will remain static. Rather, the nature of the ship and shipboard changes will not be of a type which will require appropriately radical changes ashore.

Ship Size

The impact of ship size is clear. In some ports, rates of loading and discharge will have to be improved to maintain or improve turn-around. These problems are not new. Maximum size vessels will certainly create such problems, but the number of ports to be affected can be identified with respect to depth of water and the availability of large bulk cargo volumes.

Many container ships now serve ports with limitations that preclude speedy turn-around. Many such vessels are small by today's container ship standards and hence are relatively uneconomic. Some vessels in this group will continue to operate because of the capital investment tied up in them. However, economic replacement may not be possible.

This could lead to discontinuance of the service or its redirection to ports where new, larger vessels can operate or modification of the service to accept the Ro-Ro. The Ro-Ro concept has the potential to continue unitized cargo service at locations where container services may no longer be economic, but only if faster turn-around and reduced shore-side costs are possible. Also, the Ro-Ro Vessel is most efficient on short sea length routes.

A new generation of very large container ships will have potentially serious implications for Canada. At present, most scheduled trans-Atlantic or trans-Pacific container ships serve at least two ports on the East or West Coast of North America, respectively, one in Canada and one in the United States. Because a greater volume of traffic originates in or is destined for the United States, it can become attractive to load or discharge Canadian container cargo at a United States port. If operators of a new generation of container ship find it necessary to operate a single port load/discharge pattern, it is likely that the single North American port would not be in Canada. The fact that some Canadian ports could handle such vessels could be immaterial. While volume of cargo is a critical factor in this regard, ship operators may find it difficult to suspend container services to "uneconomic" ports given customer preferences, regulatory constraints and the relative effeciency of the inland transportation system to deliver sufficient amounts of cargo.

Vessel Types

The implications of the three vessel types previously discussed (the Ro-Ro Vessel, Arctic Navigation Vessels, and Sailing Ships) are more difficult to identify. The Ro-Ro vessel's strength is its versatility and freedom from dedicated shore facilities. It has the potential to allow a much lower cost port facility than is needed for conventional dry cargo or container vessels. It is capable of fast turn-around and can move large volumes of cargo that can be placed on board ship without the aid of ship's gear or shore cranes.

The implications of developments in the Arctic are extremely difficult to anticipate. The principal characteristics of merchant vessels that may enter this service are not known with any certainty. Canada is reliant upon foreign sources for big ship and LNG technology. This places us in a reactive, rather than in an initiative, position. Thus, special efforts will be required for Canada to develop and maintain technological and economic competence in Arctic marine transportation.

Should the "new" sailing ship become a reality, it could benefit Canadian bulk trades. Vessels of the size anticipated could serve all established Canadian bulk loading ports. The technology required for such a vessel is neither complex nor expensive, and warrants further interest and research in Canada.

Fuel and Propulsion Developments

There are important implications for Canada with respect to fuel problems. If fuel substitutions include fossil or chemical substitution in the form of coal or methanol, respectively, Canada could be well placed from a supply point of view. Canada lacks, however, the technological competence to develop marine propulsion systems that could utilize these fuel alternatives. In the marine engine business, very few companies now dominate the market from a research, development, manufacturing and licensing perspective. For practical reasons, Canada could rely on these organizations to undertake the necessary research and development and to monitor progress in the areas most applicable to our requirements.

In the nuclear propulsion field, if a positive decision is assumed in favour of its utilization, a choice may have to be made as to partner or licensor relationships. The United States, the United Kingdom and France can offer realistic nuclear marine propulsion applications. These

could also be developed in Canada, but at a cost. If the use of nuclear propulsion is to be very limited, such development costs probably would not be justified.

3.3 Flags of Convenience

3.3.1 Introduction

The rapid growth of flag of convenience fleets, their impact on other fleets and their pollution/safety record have been a source of concern to many countries. This section reviews the extent and nature of flag of convenience participation in Canadian trades to identify any areas of concern and to assess possible policy responses.

3.3.2 Definition of Flags of Convenience

It is difficult to arrive at a universally acceptable definition of "flag of convenience". A useful approach, taken by a United Kingdom Committee of Inquiry into Shipping in 1970*, defined such flags as having the following features:

- a) The country of registry allows ownership and/or control of its merchant vessels by non-citizens;
- b) Access to the registry is easy ...;
- c) Taxes on the income from the ships are not levied locally or are low ...;
- d) The country of registry is a small power with no national requirements under any foreseeable circumstances for all the shipping registered but receipts from very small charges on a large tonnage may produce a substantial effect on its national income and balance of payments;
- e) Manning of ships by non-nationals is freely permitted; and
- f) The country of registry has neither the power nor the administrative machinery effectively to impose any national or international regulations; nor has the country the wish or the power to control the companies themselves.

Flag of convenience ships are normally considered to be those registered in Liberia, Panama, Singapore, Cyprus, Bermuda and the Bahamas and, until recently, Somalia. These countries are often referred to as "open registry" countries.

UK Committee of Inquiry into Shipping, 1970. CMND 4337.

It is estimated that a third of all flag of convenience ships are owned outright by international oil companies, or are on long-term charter to them. Another third are owned by United States' independent interests, and the balance by Greek and other interests.

Many factors influence the decision of an owner to place his vessel under a flag of convenience. The main attractions seem to be avoidance of taxation on earnings and lower operating costs. The relative importance of these factors varies according to the trades involved and the nationality of the shipowner. The availability of non-union crews and the absence of regulations are other considerations of importance.

American owners find lower construction and operating costs abroad as important as taxation advantages. For owners in the Federal Republic of Germany, manning costs are the major reason for transferring vessels to an open registry. The absence (or a low rate) of taxation on personal income may be the overriding factor for some individuals. There may be different reasons for vessels owned by the same interest, depending on the trade in which the vessel will be engaged, the financial situation and credit position of the company and other economic or maritime factors generally.

As of mid 1977, flag of convenience fleets accounted for 27.8% of the world's merchant tonnage, a dramatic increase from the 15% share held in 1965. In contrast, fleets of the OECD countries declined from 73% to 54% of gross registered world tonnage over the 1964-1977 period, which explains in part the concern of a number of OECD countries about flag of convenience shipping.

The proportion of world tonnage represented by flags of convenience varies considerably by vessel type. As of 1977, the flag of convenience fleets included 35.5% by tonnage of the world's supply of tankers, 29% of all bulk carriers, 20% of general cargo tonnage and 8% of the world's supply of container ships.

Liberia is the main open-registry country, accounting for 72% of all flag of convenience tonnage and approximately 20% of the total world fleet. Although the Liberian flag fleet continues to grow, it does so at a slower rate than in the past, due in part to the depressed world tanker market. The two other main flags of convenience, those of

Panama and Singapore, account for about 17% and 5% of all open-registry tonnage, respectively.

Flag of convenience vessels present a major source of concern with respect to pollution and marine safety. Indications are that the campaign against the poor safety standards of such vessels, which has been waged in recent years, has begun to bear fruit.

3.3.3 Participation in Canadian Shipping

Flag of convenience vessels carried approximately 18.8% of Canadian exports and 23% of Canadian imports by tonnage in 1975. Liberian registered ships handled most of this, followed, secondly, by those registered in Panama and, thirdly, Singapore.

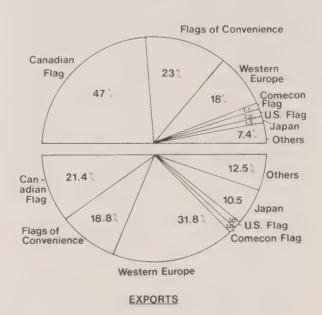
FIGURE 3-3-1

MAJOR FLAG CARRIERS IN

CANADIAN TRADE

(Percentage by Volume)

IMPORTS



Flag of convenience shipping plays an important role in Canada's external trade. In 1975, these ships carried the following percentage shares of Canadian export loadings to these countries: U.S.A. (18.6%); Cuba (20.1%); India (25.5%); Italy (25.0%); Japan (26.6%); the Netherlands (17.3%); and the U.K. (28.7%). Also in 1975,

flag of convenience shipping accounted for a large portion of total tonnage unloaded in Canada: Australia (35.0%); the Bahamas (85.6%); Brazil (20.9%); Cuba (50.7%); Gabon (100%); Greece (69.5%); Guinea (25.2%); Iran (65.4%); Japan (36.0%); Kuwait (39.1%); and Venezuela (40.6%).

A high percentage of oil cargoes are carried to Canada in flag of convenience vessels. Some containerized freight also moves under these flags. Outbound deep-sea movements included iron ore, various grains, potash, other ores, some containerized freight and paper/wood products.

These flags appear to have operated in Canada's interest. They have made available a large amount of relatively low-cost tonnage; maintained a downward pressure on freight rates, mainly in the bulk trades; and provided the means for Canadians to operate competitively in international shipping.

Concern about the extent or nature of flag of convenience participation in Canadian trade could arise if a significant increase occurred in the amount of international shipping able to escape any effective national control by registering under such flags. Many countries concerned about these largely unregulated floating pools of capital believe that the upper limit may already have been reached.

Concern might also arise if Canada became overly dependent on one particular flag or, more importantly, on any one particular owner or group of owners, for the movement of commodities considered to be important from a strategic point of view. With the possible exception of crude oil imports, flag of convenience ships do not appear to have a monopoly on any particular trades or commodities strategically important to Canada. Even where they carry a very significant share of exports and imports (e.g., 66% of fuel oil and 56% of crude petroleum imports in 1976), the fact that several countries are involved, coupled with the diversity of ownership interests, reduces the extent of our concern about over-dependency.

Another source of concern relates to the extent that during times of market depression flags of convenience could undercut the commercial viability of traditional shipowning countries and in turn reduce choices available to Canadian shippers. While it is difficult to arrive at firm conclusions because of the lack of hard data, no evidence exists to suggest that traditional shipowners are being forced out of business by

flag of convenience operations; a number may be shifting, however from national to open registries to be better able to compete. One worrying element is the actions that some traditional shipping nations might take, because of their concerns about open-registry shipping eroding their markets, particularly in the cross-trades. A number of the developing countries trying to establish national flag fleets also view flags of convenience as unfairly competitive. This could prove damaging should such countries impose punitive economic sanctions.

Flag of convenience ships as a group have an unenviable pollution record. Improvements in this situation have been reported. Also, the average age of flag of convenience ships is now lower than that of the OECD fleet. Attacks on the problem are continuing on the international front through IMCO in the context of substandard ships.

Canadian flag operators would have extreme difficulty competing with flags of convenience without some policies of cargo reservation favouring Canadian registered vessels, or some government assistance beyond what is currently available.

A number of conclusions can be drawn from these points.

On balance, open registry shipping would appear to have been in Canada's interest, certainly to the extent that it has introduced competition into the international shipping market and provided Canadians with opportunities to participate in international shipping.

While continued efforts are required to deal with the pollution and safety problems caused by substandard ships, flags of convenience as such do not require policy action at this time.

Sufficient grounds exist, however, to warrant close monitoring of other aspects of flag of convenience shipping. Should there be concerted international action to reduce such shipping, a corresponding reduction could occur in the competitive forces they provide. While many better quality vessels registered in flag of convenience countries would be re-registered in other countries should this happen, other older vessels likely would remain and continue to be a source of concern with respect to pollution and safety. This would be of concern to Canada. Also, it will be important to monitor the extent of flag of convenience involvement in Canadian trade to ensure that we do not become overly dependent on one

flag or owner, with respect to the movement of strategically important commodities.

3.4. Flag Discrimination

3.4.1 Introduction

Flag discrimination refers to a variety of policies, laws, regulations or trading practices that some countries employ to favour their own shipping industries. Because the term has no precise definition, there is little agreement as to what constitutes "undue" discrimination. What one country regards as a legitimate promotional policy for its national flag line may be seen by other countries as a discriminatory barrier to trade.

For discussion purposes, discriminatory practices in shipping may be considered under five general headings:

- a) those related to the apportionment of trade;
- b) those involving access to ports or port facilities:
- c) those that govern access to cargoes;
- d) those affecting trade financing; and
- e) various indirect measures that favour use of national flag shipping.

All are discussed with reference to countries that employ them.

3.4.2 Practices Related to the Apportionment of Trade

Such practices involve:

- a) intergovernmental bilateral or multilateral agreements;
- regulations that require use of national flag vessels for government cargoes (i.e. defence supplies, aid or grant cargoes, cargoes financed by government agencies);
- unilateral allocation of commercial cargoes to national or associated lines;
- d) requirements to use a government (or government designated) shipping agency for chartering, booking of space, etc.

Treaties of navigation and commerce have proliferated in the past two decades. Bilateral agreements exist between the Soviet Union and most other major shipping nations, for example, as well as with many developing countries. China and several South American countries have sought to reserve trade for their vessels by this

means. Canada has concluded no such agreements, although some now-dormant British Empire obligations were inherited

Multilateral agreements providing for cargo sharing include the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences (which is not legally in force); the Latin American Free Trade Association (LAFTA) Agreement, which reserves intra-region sea trade to member country vessels; and the shipping agreements of Comecon (Council of Mutual Economic Assistance), involving the communist nations of Eastern Europe. Other regional multilateral agreements seek to reserve cargoes to vessels flying member-nation flags, or to coordinate regional shipping interests to exact more favourable terms from ship operators.

Some bilateral agreements do not exist between governments, but are government approved. The U.S. Federal Maritime Commission, for example, has sanctioned pooling agreements between various South American and United States' carriers.

US laws require that a minimum of 50% (by weight) of government generated cargo be carried in privately owned, US flag vessels. Similar reservations on government cargoes exist in the Philippines, Peru, India, Colombia, Brazil, and Argentina. Unilateral allocation of commercial cargoes is prevalent in Argentina, Brazil, Peru, Colombia, and Venezuela.

All Comecon countries require the use of government agencies for space bookings, vessel chartering, etc. Venezuela, Peru, Argentina, China, India, Cuba and certain Middle East countries have similar requirements.

3.4.3 Practices Related to Access to Ports and Port Facilities

These include:

- a) discriminatory port charges;
- special taxes, dues, fees, bonding requirements for foreign vessels;
- c) special procedures for foreign vessels (pilotage requirements, special port clearances);
- d) berthing priorities favouring national vessels;
- e) limited port access, or port access tied to trade sales involving national flag vessels.

UMLOADED LOADED puelleut Taiwan 1 ı philippines 23.7 4.0 DISCRIMINATORY PRACTICES IN INTERNATIONAL SHIPPING S. Korea 88 İ Japan 9.2 Ī Indonesia FAR EAST 35.9 45.0 5,8 ı Elbul FIGURE 3-4-1 69.5 57.5 China 67.1 I eivel-oguy COMMUNIST EUROPE 00 HSSN. 17.0 Romania 39.0 94.3 × Poland 1 I E Germany 424 41.2 Bulgaria 40.1 ı Ī % % Reservation of classes of cargo Government shipping agencies 1. Intergovernmental agreements 3. Unilateral allocation of cargo Special dues, taxes, bondings APPORTIONMENT OF TRADE National Flag Share of Trade with Canada Discriminatory port charges Cargo pooling requirements INDIRECT DISCRIMINATION 18. Currency requirements 10. Import/export licences 20. Pressure on importers PORT & PORT RELATED Commodities reserved 16. Preferential insurance Other Sector Policies Berthing preferences AFFECTING CARGOES 9. Limited port access Financing of trade Special procedures 21, CIF/FOB policies DISCRIMINATORY 22. Tied trade rules23. Other Sector Poli TRADE FINANCING Exchange rates 15. Taxation relief 12. Cargo delivery Extra duties PRACTICES 17. 19. 14. ω.

UNIONDED Saudi Arabia LOADED **EAST & AFRICA** ekail I Han Istael Ghana 78.5 MIDDLE 15.7 DISCRIMINATORY PRACTICES IN INTERNATIONAL SHIPPING 15.5 Egypt 57.1 Algeria ١ 100 6.0 I -Venezuela **FIGURE 3-4-2** Kenbrull 6.8 CENTRAL & SOUTH AMERICA 16.7 I peru MexICO 74.5 100 18.8 Cuba 1 Columbia 16.4 6.3 26.1 6.6 Chile 32.0 5.0 Brazil Argentina Argentina 31.7 13.4 • • 334 41.6 . 8 . 96 8 Reservation of classes of cargo 1. Intergovernmental agreements Government shipping agencies Unilateral allocation of cargo Special dues, taxes, bondings National Flag Share of Trade with Canada APPORTIONMENT OF TRADE Discriminatory port charges Cargo pooling requirements INDIRECT DISCRIMINATION Currency requirements Pressure on importers Other Sector Policies 10. Import/export licences Preferential insurance PORT & PORT RELATED Commodities reserved Berthing preferences AFFECTING CARGOES Limited port access Financing of trade Special procedures CIF/FOB policies DISCRIMINATORY TRADE FINANCING Tied trade rules 17. Exchange rates 15. Taxation relief Cargo delivery Extra duties **PRACTICES** 20. 9. 19. 16. 13. 5. 9 œ.

Peru, Colombia, Brazil, Argentina, the USSR, Egypt and Indonesia have port related requirements that favour national vessels. The USSR has a limited number of ports open to foreign ships, discriminates on the basis of flag with respect to port access and in-port treatment, and requires advance notice of all intended arrivals of foreign vessels. Many other countries do not have laws as explicit as these, but do retain tight control over access to their port facilities, thereby achieving the same ends through administrative devices.

3.4.4 Practices Pertaining to Access to Cargoes

Such practices include:

- a) import/export licensing control requiring use of national flag vessels;
- b) reservation of specific commodities to national flag vessels;
- c) regulations concerning delivery of cargo;
- d) cargo pooling requirements;
- e) imposition of extra duties on imports or for use of non-national vessels.

Egypt controls cargo routing and flag of vessels used through export licences. South Korean exporters and importers are expected to use national flag vessels. Brazilian coffee and cocoa are designated "controlled cargo", a fixed portion of which must be carried in national flag vessels. Guatemala controls timber exports. France requires two-thirds of its oil imports for domestic consumption to move in French flag vessels, or in vessels whose charters have been government approved.

Some resource-rich Middle East countries insist that specified volumes of some commodities move in national flag vessels to provide cargoes for their growing merchant fleets. Argentina requires conferences to pool cargo such that 50% of the traffic is available to Argentinian flag lines. Brazil, Venezuela and the Philippines have similar laws. Several South American countries reduce or eliminate import/export charges when national vessels are used, or impose penalties when foreign flag vessels are involved.

Several developing countries have been able to buttress their policies with respect to flag discrimination through the actions of a commodity association. Such commodity groupings provide a great deal of shipper influence over cargo movements. Commodity associations tend to be well managed, experienced, and highly representative of the trade interests they seek to promote. Many commodity associations are government supported (or tolerated), and well equipped for negotiating with ship operators by virtue of their control over cargo supply.

3.4.5 Practices Concerning Trade Financing

Such provisions include:

- a) taxation or other financial inducements to use national line vessels:
- b) preferential insurance provisions;
- c) special exchange rates for freight payments or earnings from shipping;
- d) requirements to use certain currencies;
- e) requirements imposed by banks and/or government financial institutions.

Freight payments for Philippine imports must be made in pesos. Tax concessions (150% of overseas freight expenses) are granted to exporters using Philippines' registry ships. Brazilian exporters enjoy similar tax reductions. Because most Comecon trade is government managed, all these practices more or less prevail. The Soviet Union has had a near monopoly on insurance for trade between its ports and the US.

3.4.6 Indirect Practices

These are trade related practices that create preferential conditions for national flag vessels. They include:

- a) government pressure on importers to favour national flag ships;
- b) CIF/FOB sales/purchases contracts or trade laws that favour use of national flag ships;
- c) insistence on national flag vessels as a condition in sales contracts;
- d) policies concerning resource development, foreign ownership and control, labour, etc., that favour national shipping lines.

The Comecon countries and Japan actively employ CIF sales and FOB purchase policies to promote use of their own vessels. Direct government pressure on importers exists in a number of countries. The Japanese situation is revealing. Few explicit laws or regulations exist reserving

cargo to Japanese vessels. The close integration of other sector objectives and strategies with those pertaining to shipping, however, results in a large percentage of Japanese trade being carried in Japanese flag vessels or in Japanese chartered vessels. Flag preference policies can be implemented without explicit legislation, by means of FOB purchase and CIF sales policies, inclusion of transport items in long-term raw resource purchase agreements, and through joint industry/government action plans.

3.4.7 Economic Costs of Flag Discrimination

Additional costs attributable to flag discrimination arise from such diseconomies as lower standards of service, over-tonnage, and reduced competition. Balanced trade flows (where ships move between two ports with full loads in both directions) seldom occur at the best of times in world shipping. In the liner trades, ships often load and unload at several ports en route to maximize vessel use. Under conditions of flag discrimination, more runs in ballast are encountered because of limitations on third-country movements. Vessels are often under-utilized for want of sufficient cargo; the costs of voyages with little or no remunerative cargo must be recovered from rates imposed on the cargo that is carried. When competing carriers are excluded, monopoly situations develop, which can lead to less efficient service and higher rates. Where bilateral trade is apportioned on a 50/50 basis, there is little incentive for carriers to cut costs or to extend their market shares through better service.

It is difficult to conclude that flag discrimination has improved international shipping. It has certainly enlarged it and brought a number of new players into the game. In doing so, it has helped create several national fleets of varying degrees of efficiency, and in turn this has reduced, to some extent, the dependence of many nations on the shipping services of other countries. These new fleets have also provided many developing countries with a powerful economic lever in their dealings with the developed shipping powers.

Flag discrimination has no doubt added to the costs of international seaborne trade. Estimates of the cumulative impact in terms of extra freight paid on cargo affected have ranged as high as \$500 million. These estimates must be treated with some caution, however, as it is difficult to identify the volumes and types of cargo affected

by flag discrimination and even more difficult to quantify the premium attached to the freight bill because of it.

What is known, however, is that flag discrimination has until recently been associated much more with general cargo trades than with dry or liquid bulk cargo trades; also it is more prevalent with respect to imports than exports. In the general cargo trades, some governments have been able to intervene more effectively in trade transactions related to imports than for those related to exports, where overseas buyers can exert some influence on the conditions of sale.

3.4.8 Impact of Flag Discrimination on Canadian Trade

For purposes of this report, Canada's sea trade with a number of countries practising some form of discrimination in shipping was analyzed. Waterborne export loadings to these countries totalled 38.2 million tons valued at slightly more than \$6.1 billion. A further \$582 million worth of exports moved to these countries via US ports. Imports from these countries by all modes were valued at slightly more than \$6.5 billion (statistics are not available on value of imports by mode of transport). Waterborne imports from these countries totalled 21.8 million tons. The regional distribution of exports to the countries selected follows.

CANA Selected Countries	From Canad Volume in Millions	RBORNE EX lian Ports Value Millions of of Dollars	Value Millions
Central and South America	4.0	849.7	26.0
Africa and Middle East	1.3	395.5	20.5
Far East	27.3	108.0	3.9
Communist Europe	5.1	759.4	-

These figures represent Canadian overseas trade to selected countries with protectionist approaches to shipping. Included in this group is Japan, which accounts for the largest single block of Canadian exports. These estimates are inflated somewhat by virtue of Japan's inclusion. Nonetheless, the close integration of Japan's trade and

shipping policies and the emphasis placed on CIF sales and FOB purchases suggest that it should be considered in this analysis. Also included is Hong Kong, with no flag preference policies of its own; it does, however, handle a great deal of trade destined for China, which does have preferential shipping policies. The United States was excluded primarily because Canadian bilateral trade with the US is not subject to any discriminatory shipping practices.

The most explicit preferential shipping practices noted were those of the Communist countries of Europe (the Comecon group) and the Central and South American countries. In 1976 they accounted for almost 10 million tons of Canadian waterborne exports valued at \$1.6 billion.

Many of these countries carried significant shares of their seatrade with Canada in national flag vessels. For 1976 loadings in Canadian ports, significant national fleet participation was present for China (67%), India (69%), Japan (45%), East Germany (40%), Argentina (33%), Brazil (31%), Peru (74%), Israel (78%), Poland (41%), and the Soviet Union (39%). Countries whose vessels carried a significant portion of their trade to Canada included Argentina (41%), Chile (32%), Peru (100%), Ghana (57%), India (57%), Japan (35%), Poland (42%), the Soviet Union (94%) and Yugoslavia (100%).

Two key qualifications must be made. Firstly, these figures may understate the participation of the countries involved, because the charter tonnage they employ is recorded under the flag of vessel registry. Secondly, some countries concentrate their national flag shipping activity on American ports, giving "as available" priority to loadings and unloadings in Canada.

Despite these qualifications there is a relationship between the degree of national flag participation in seatrade between Canada and those countries whose merchant marines are supported by flag preference practices.

3.4.9 Canadian Shipper Concerns About Flag Discrimination

Canadian shipper perspectives vary considerably on the problem of flag discrimination. On the basis of formal complaints lodged with the Department of Industry, Trade and Commerce, Transport Canada, or with the Canadian Transport Commission, one might assume a low level of

Canadian shipper concern with respect to flag discrimination. Though individual shippers and shipping companies from time to time have appealed for government action on certain cases, most shippers have found it difficult to point to severe problems or complaints. Others identified specific instances where discrimination affected them, but noted also that without a Canadian flag alternative, there was little else they could do but accept the conditions imposed.

The most articulate comments about flag discrimination came from forwarders and shipping agents experienced in international trade. They noted that few Canadian shippers understood the intricacies of deep-sea transportation and even fewer realized the importance of retaining control over shipping arrangements. No reliable statistics exist on what portion of Canada's exports are sold FOB or CIF. The attitude most forwarders encounter among shippers, however, is that FOB sales are easier to cope with, even though potential advantages may be lost. Many shippers noted that, even for CIF sales, some of our more important customers reserve the right to make the transport arrangements to be used.

Some shippers found that completion of documents associated with exporting to developing countries (financing agreements, letters of credit, import or export licences, etc.) often was so onerous that sales were made on FOB terms, simply to avoid the bother. Overly rigorous standards with respect to trade documentation has often been employed by countries wishing to use national flag vessels. In such cases, even minor errors in documentation are treated as just cause for requiring new applications. Such difficulities are often not encountered when a national flag vessel is intended to be used.

The following general points encompass most of the views expressed.

It is important to note that considerable variations existed in the degree of importance ascribed to each.

Canadian shippers are affected by discriminatory practices in world shipping in the following ways:

- a) restrictions on vessel choice may lead to delays in shipments, additional freight payments, and often circuitous routings;
- b) the absence of competitive, third-flag carriers can keep freight prices unnecessarily high;

- c) import penalties and discriminatory taxation provisions can put Canadian exports at a price disadvantage;
- d) our proximity to the US and the deference granted to US shipping policies by many countries may tend to encourage diversion of Canadian cargo through US ports;
- e) flag reservation may impede technological change and confine Canadian tonnage to unsuitable shipping;
- f) on routes governed by flag discrimination laws, with little machinery for resolution of complaints and no competitive carriers, opportunities for monopoly profits are considerable.

As to the measures Canada might employ to counter any adverse impacts of these discriminatory practices, several approaches may be considered. Each incident of flag discrimination could be met with retaliatory measures; that is, Canada might establish a strong regime of defensive legislation. Reliance might be placed on government-to-government negotiations to solve problems or on the good will of other countries to preserve competitive conditions in world shipping. Canadian shippers could be supplied with information on flag discrimination and how to avoid it, or the government could monitor the problem, create mechanisms to deal with shipper complaints, and, as required, apply sanctions.

Retaliatory measures by themselves are likely to prove counterproductive in most instances, resulting either in cessation of trade or inordinately expensive shipping. Retaliation generally implies the imposition of sanctions (fines, penalties in the form of restitutions, denials of trading rights, removal of exemptions from prosecution), all of which lead to higher costs or a reduction in available transportation options. Retaliation against the principal offenders, with respect to flag discrimination, inevitably means retaliation against the governments of the countries involved. Government agencies in the developing world or state trading nations usually act as shipowners, ship operators, regulatory authorities, buyers and sellers of trade commodities and the main financiers of trade.

Total reliance on goodwill to preserve free competition in shipping is not likely to prove effective either. This does not imply that statesmanship in our shipping relationship with other countries is not important; it is essential for both

our bilateral and multilateral dealings if future problems are to be resolved. But, as in any area, statesmanship tends to be more effective when backed up by the capacity for action. Bilateral or multilateral agreements can provide a framework wherein shippers and ship operators can resolve disputes.

In a number of trades, Canadian shippers are disadvantaged simply for want of adequate information. The provision of up-to-date information would allow shippers to organize their own countervailing strategies. Such information would include the extent and significance of various discriminatory practices, and could be supported by government assistance in bargaining with offshore interests. This approach would be more acceptable to many Canadian shippers who fear further government intervention in their affairs. Some shippers are more fearful of bureaucratic involvement in shipping than they are of the discriminatory practices of other countries.

It is recognized that certain tactics are more likely to be productive in some situations than in others. Given this fact and given that wide variations exist in Canadian shipper attitudes towards flag discrimination, it may be sufficient simply to put in place the foundations for any defensive and promotional shipping policies that Canada may wish to establish, and to leave as flexible as possible the application of any countermeasures to these discriminatory practices.

3.5 State-Backed Fleets

3.5.1 Introduction

Every nation with a significant merchant marine provides support to its fleet in one form or another. This support in some cases includes government ownership, manning and operation of ships engaged in commercial activities. The Soviet merchant fleet, for example, is operated by a number of "companies" that are in fact components of the Ministry of Merchant Marine. These companies are linked to various other "commercial" enterprises, also government operated, or state-trading corporations that control purchasing and selling in ways that favour use of national vessels. In fairness, it should be noted that the preferential treatment of national shipping endeavours did not originate with these nations nor is it restricted to them. The fleets of most of the traditional shipping powers reached their position of strength in part through various supports provided by successive governments.

The term "state-backed fleets" is used extensively to refer to the fleets of the USSR, other East European countries, and the People's Republic of China. Although the fleets of these countries operate in the same trading areas as those of the more traditional shipping nations, some important differences set them apart. In the first place, these fleets tend to be state owned, managed and operated. Secondly, the entire resources of the Government are behind these fleets, thereby relieving them of many market related concerns that confront their western counterparts, such as fleet expansion being tied closely to economic returns. A third distinction concerns the management of trade. In the non-socialist developed world, trade is essentially a private sector commercial endeavour with minor involvement by government agencies. In the state-backed fleet countries, there is no private sector so trade is managed and executed by state agencies.

This section describes the factors contributing to the more active role in world shipping taken by these fleets and the activities that have caused concern within the community of traditional shipping nations.

3.5.2 Fleets of the Comecon Countries of Eastern Europe

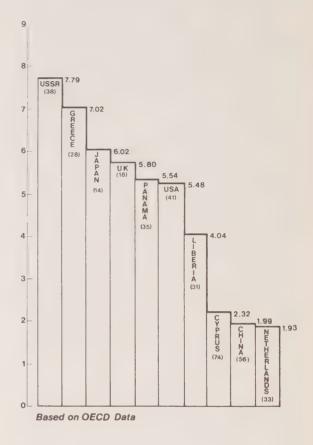
The countries that comprise the Council of Mutual Economic Assistance (Comecon) are Bulgaria, Romania, Hungary, Czechoslovakia, Poland, the USSR, and the German Democratic Republic (East Germany). Only the USSR, East Germany and Poland have significant merchant marines, the largest by far being that of the Soviet Union. The third largest fleet in Eastern Europe is registered in Yugoslavia which does not belong to Comecon.

3.5.3 Rise of the Soviet Fleet

Guided by national security objectives and the need to earn foreign exchange, the Soviet Union began to expand and modernize its fleet in the 1950s. The effects of this effort were not fully felt in the international shipping community until the 1970s. Over the decade 1966-1976, the Soviet fleet more than doubled from 9.4 to 20.6 million grt. The USSR's Tenth Five-Year Plan (1976-1980 calls for a 25% increase in its cargo-carrying

capacity, confirming that an even larger role is envisaged for the fleet in the 1980s.

FIGURE 3-5-1
TOP 10 WORLD GENERAL CARGO FLEETS (1976)
millions of Gross Registered Tons
(indicates general cargo tonnage as % of National Fleet)



The financial and political backing of a massive state apparatus has enabled the Soviet fleet to extend its shipping activities to all corners of the world. The prospect of continued low-cost shipping services being offered by the USSR, in trades traditionally served by Western fleets, has caused considerable concern in European capitals. The concerns are well founded. Soviet independence from Western shipping embargoes has long since been achieved. Foreign exchange earnings are now a major objective for Soviet masters engaged in international services, and this clearly influences Soviet fleet planning, particularly with respect to the general cargo trades. The Soviet fleet already contains more general cargo-carrying capacity than any other fleet.

Soviet flag vessels have captured sizeable shares of traffic in many cross-trades, achieved partly through significant undercutting of established liner rates.

The USSR fleet can quote lower rates because its vessel operating costs are lower relative to those of western ship operators. As vessels are state owned and insured shipping companies are not expected to pay depreciation. For internal accounting purposes only, the capital costs of new ships are amortized over 25 years, compared to five years or less in the West. Crew wages are lower and are paid in rubles in home ports. Crew training and social security benefits are also state financed. Bunkering costs are subsidized as are ship repairs. These, and other support measures, are designed to minimize the share of shipoperating costs that must be paid in foreign exchange. They allow operators of Soviet vessels to price their services lower than western operators, who must generate sufficient revenue to cover insurance, depreciation, higher wages, and enough profit to produce an acceptable return on investment.

3.5.4 Soviet Fleet Operations in Canada

In 1976, Soviet flag vessels carried slightly more than 2.5 million tons of cargo to and from Canada. Most of this was dry bulk cargo, loaded in Great Lakes and Eastern Canadian ports.

Over the past decade, loadings of Soviet vessels at Canadian ports have averaged approximately two million tons per year. More than twice that amount has been loaded in years of large grain sales. Unloadings from USSR vessels consist principally of general cargo, mainly from East Europe but also from Western Europe and Japan.

As of 1977, five major liner services were offered by Soviet vessels at Canadian ports: Arctic Steamships and Black Sea Lines at Montreal, Toronto and Saint John (plus other ports as required), FESCO Australia, FESCO Pacific and FESCO Straits at Vancouver and other west coast ports.

Over the past decade, loadings in Canadian ports by Soviet vessels of cargo destined for countries other than the USSR have averaged about one million tons per year. This volume has remained stable even for years of major grain shipments to the USSR, suggesting that this traffic is a valued source of foreign exchange.

In summary, Soviet shipping to and from Canadian ports is engaged primarily in the transportation of high-valued cargo from the USSR, other east-European countries and OECD-Europe to Canada; the carriage of Canadian grain to the USSR, to other Comecon countries in Europe and Cuba; and, to a lesser extent, the carriage of Canadian exports to third countries in order to secure hard currency revenues.

3.5.5 Reaction to Soviet Sea Power

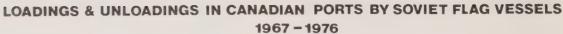
Competition from the Soviet fleet in the liner trades has been most keenly felt by shipping companies of the OECD countries. EEC members in particular have argued that, contrary to Soviet assertions that it wanted only an equitable share of the traffic, the Soviet fleet has secured monopoly positions in all its bilateral liner trades through systematic policies of buying FOB and selling CIF, coupled with artificially low rates.

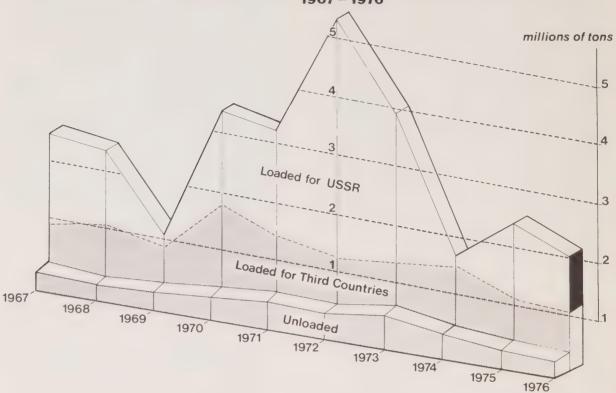
The major Soviet threat identified by EEC critics is the undercutting of established fares (the dumping of shipping services). Comecon rates 20% to 30% below EEC rates have been cited. The EEC also notes the USSR is aggressively adding to its container ship tonnage. Given that the USSR's general cargo-carrying capacity far exceeds its trade needs, and that all Comecon countries need to earn hard currency foreign exchange, the threat of even greater Soviet flag competition is considered a certainty.

The mood within the EEC concerning Soviet flag competition is far from conciliatory; quite likely some member states will act to curtail Soviet participation in their bilateral trades. Displacement of Soviet vessels, in favour of EEC registered shipping on bilateral routes in EEC-USSR sea-trade, would mean that existing Soviet general cargo vessels, as well as new vessels soon to be added to the Soviet fleet, would have to seek cargoes in other markets. Canada could be one such market where Soviet planners would seek to build up third country business. Despite the enormous strength of the Soviet fleet, its capacity to earn foreign exchange would be greatly curtailed if the EEC acted to reduce Soviet flag participation in bilateral and/or cross-trades.

One prospect that could be of concern to the USSR is that, subject to certain changes being made to its provisions, the EEC might accede to the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences. The likelihood that the UNCTAD Code will

FIGURE 3-5-2





come into force on some basis in the near future is difficult to gauge. It could, however, have the effect of limiting Soviet cross-trading activity in bilateral trades, and might give rise to even more aggressive Soviet efforts to compete in trades where the extent of their participation was not restricted.

3.5.6 Other State-Backed Fleets

East Germany: As of mid 1976, the merchant fleet totalled 1.4 million grt, almost half of which was general cargo carriers. A doubling of overall tonnage is planned in line with anticipated growth

in trade. East Germany's sea-trading activity is concentrated in the European area, though it does have some important deep-sea links.

Poland: The 3.2 million grt fleet, acknowledged as aggressive and well managed, operates worldwide. Planned additions include 33 ships from domestic yards and more than two dozen from foreign yards including four Canadian-built cargo liners. Over 60% of the fleet's activity in 1976 was concerned with Poland's foreign trade. Most of the balance was devoted to cross-trading, an important revenue earner.

Almost 45% of the fleet was five years old or less, as of mid-1976. A significant shift into containerization and Ro-Ro activity is expected, though mainly for intra-European trades.

Romania: The merchant marine totalled almost one million grt as of mid 1976. Plans for doubling the size of the fleet exist. By 1990, total self-sufficiency in cargo-carrying capacity is expected. Romania's extensive shipyards, which build for the export market as well as for the national fleet, are committed to a series of 150,000 dwt class tankers to serve the country's huge oil and petrochemical industry. Ore/bulk carriers of the 55,000 to 100,000 dwt size range are also anticipated.

Romania's seagoing fleet, the youngest in the Comecon group, is light on container capacity. Emphasis has been placed on bulk commodity movements and containerization is not likely to develop in any major way until after 1980.

Bulgaria: The merchant fleet, 933,000 grt in mid 1976, carried about 84% of the country's water borne imports and exports. Planned growth includes bulk carriers, tankers, container ships and unit load carriers. While much of the fleet's activity is intra-Europe, Bulgaria also has strong shipping relationships with India, sanctioned by a bilateral agreement apportioning trade.

Yugoslavia: The 1.9 million grt merchant marine, the third largest in Eastern Europe, will grow by almost 1.1 million grt by 1980 if current plans materialize. Yugoslav vessels trade world-wide, though the bulk of seaborne imports and exports are within Europe. Major imports are petroleum and assorted bulk and semi-bulk commodities; major exports are iron and steel products and ores. More than half the fleet consists of general cargo carriers.

Loadings by Comecon and Yugoslav vessels in Canadian ports for 1976 are shown in the following table:

Registry	Total Loadings *	To National Ports *	To Other Country Ports
Bulgaria	40	-	40
Czechoslovakia	41	-	41
East Germany	215	213	2
Poland	597	430	167
USSR	2,215	1,326	889
Yugoslavia	936	23	913

Source: Statistics Canada

* (thousands of short tons)

China: In 1960, China's merchant fleet consisted mainly of small inland and coastal water vessels plus a handful of deep-sea cargo ships. The fleet grew considerably throughout the 1960s and was supplemented by extensive chartering of western-built vessels. As of mid 1976, the Chinese fleet stood at 3.5 million grt, consisting of tankers (25%), ore/bulk carriers (15%) and general cargo carriers (56%). It is estimated that China now has sufficient capacity to carry more than one-third of her trade. Loadings to China by all vessels exceeded 1.4 million tons in 1976. Chinese flag vessels accounted for 65% of this total; another 25% was carried by flag of convenience vessels on charter to the China Ocean Shipping Corporation, a state enterprise that operates all Chinese vessels engaged in foreign trade and all chartered tonnage.

The objectives that govern the operation of the Chinese fleet focus mainly on self sufficiency in shipping. At the moment there do not appear to be any cross-trading ambitions associated with this fleet.

3.5.7 Implications of State-Backed Fleets for Canada's Shipping Policy

The major implications for Canada's international shipping policy are as follows: Canada is dependent upon the continued availability of shipping services provided by other countries. This dependence makes us vulnerable to economic upsets in international shipping, and also to the disruptions occasioned by disturbances of a political nature. The likelihood of a broad-based disruption of shipping services is significantly greater with respect to the fleets of the Comecon nations than it is for services provided by OECD or other nations. While such a disruption would likely be of short duration, requiring only a few months for adjustment to occur, it could still be damaging to Canadian interests.

The Soviet fleet in particular is sensitive to political and other strategic objectives. So too, there can be no discounting the military implications of the huge Soviet fleet. This is an aspect of our "vulnerability" that cannot be overlooked, regardless of whatever short-term strategic benefits Canada might gain from continued Soviet and Comecon fleet participation in our external trade.

With respect to the possible establishment of a deep-sea Canadian fleet, it must be recognized that Soviet ships are fully capable of mounting stiff

competition on bilateral routes and highly attractive alternative services to Canadian shippers in trades to other countries. The state support provided to the Soviet fleet (low-cost bunkering, state-trading corporations, cargo reservation, restricted port access, policies of FOB sales and CIF purchases) could not be easily justified in the Canadian context simply to put a Canadian fleet on an even footing with its state-backed competitors. This would suggest a policy approach based on mutual interests rather than one of head-on confrontation. In this connection, however, it must not be forgotten that Canada has been well served to date by the shipping services provided by the world fleets, particularly those of the EEC and flag of convenience countries. While there is no virtue in simply being swept along unquestioningly in the wake of EEC initiatives concerning Comecon shipping, neither is there merit in ignoring the advantages of continuing to patronize the services of our traditional suppliers in Western Europe.

A stiffening of shipping relations is likely between certain EEC countries and the USSR regarding Soviet shipping practices, with the result that some Soviet shipping could be displaced from bilateral routes between eastern and western Europe. As a consequence, Soviet vessels could become more active in other cross-trades. There is also the risk of Soviet countermeasures against any concerted effort to curtail sea trade opportunities for Soviet vessels.

Accession by the EEC to the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences would not appear to be in the best interests of Comecon countries. The provisions of this Code that endorse the principle of cargo allocation could be used to displace Comecon vessels in a number of bilateral movements, or to curtail Comecon participation in several important cross-trades. Both these prospects would, of necessity, affect Canada, with pressures likely to arise for more explicit commitments by Canada to favour one camp or the other.

Lastly, it might be noted that national interest objectives, and the tight integration of trade and shipping policies, have fostered the phenomenal growth of the state-backed fleets over the past two decades. These fleets provide an attractive, low cost alternative source of shipping to Canada. A Canadian flag fleet supported in this manner would have to demonstrate equally obvious benefits to Canadian shippers to be fully justified.

3.6 Developing Country Fleets

3.6.1 Introduction

Investment in merchant shipping is important to the economic strategies of many countries. In recent years, efforts by a number of developing countries to create or expand their national fleets have greatly disturbed the traditional balance of power in international shipping. This section examines the factors contributing to the rapid growth of merchant fleets in the developing world.

3.6.2 The Growth of National Fleets

In 1976, the overall share of the world's merchant fleet accounted for by all developing countries was only marginally higher than it was for 1965. In absolute terms, however, developing country tonnage increased by 250% over this period, more than developing country trade, which grew by an estimated 200%.

In 1976, 7.6% of the world's merchant fleet sailed under developing country flags. Most of this tonnage (15 million of a total of 27.4 million grt) was registered in countries in Asia and the Far East. Another 10 million tons was registered in Central and South America. In general, developing country fleets (excluding those registered in flag of convenience countries) are composed of vessels both smaller and older than the world average.

The motives that gave rise to many of these new fleets can be better understood by reference to the wide discrepancies that exist between the have and have-not nations relative to seaborne shipping and trade. In 1974, 63% of all cargo loadings (on a volume basis) in international sea trade was in developing country ports. For certain commodities, the share was higher: 95% of all crude oil loadings, for example, was from developing countries. For petroleum products the share was 60%, and dry cargo, 30%. Although developing countries account for most of the loadings in international seaborne trade, they possess only a minor share of the world's supply of merchant ships.

Only in the general cargo trades has the developing world's share of shipping begun to approach the corresponding share of trade. The general cargo trades have tended to offer more scope for these new entrants to international shipping, partly because of an over-supply of good used vessels suited to their trades (and ports), and also

because the general cargo trades of these countries could be more easily controlled through direct government intervention. The economic impact associated with the general cargo trades, particularly in respect of balance of payments problems, contributed to the high degree of interest shown in them by many third world governments.

Developing world participation in the general cargo trades was also stimulated by the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences. The Code served to crystalize much developing country sentiment regarding the need for national fleets, as a means of escaping what many viewed as the last vestige of colonialism, namely, dependence upon the merchant fleets of their former masters.

Some countries attach nationalistic significance to the presence of deep-sea fleets bearing their flags. Others see a fleet as a means of stimulating industrial activity in related sectors such as shipbuilding, thereby creating employment opportunities. Whatever the motive for creating the fleet, developing countries were quick to learn that, by retaining control over the cargo for as long as possible, a buyer or seller was better able to influence the terms and conditions of transport. The rapid growth of developing country fleets, government intervention in trade matters and the increase in cargo reservation policies, particularly in the liner trades, are all logical extensions of this principle.

3.6.3 Flag Discrimination and the Growth of National Fleets

Developing nations point to India and Brazil, where preferential shipping policies have been effective in establishing powerful national fleets. India's merchant fleet, which at the time of independence stood at 190,000 grt, now exceeds five million grt, the largest fleet of any developing nation (excluding open-registry countries). Behind this growth lie determined efforts by successive Indian governments to conserve foreign exchange, to secure favourable credit links with countries having shipbuilding and repair capabilities, and to favour Indian ships in the carriage of Indian imports and exports.

Brazil's three million grt merchant fleet, the 20th largest in the world, has almost doubled in size since 1972. Here too, government intervention

through preferential shipbuilding financing, protectionist cargo reservation laws, stringent national ownership requirements and controlled offshore purchases has created a strong, though comparatively expensive, merchant fleet in a surprisingly short time.

A recent United Nations' study notes that Brazil has been more successful than most countries in keeping ocean freight rates under control. Two factors contributing to this are: the existence of a freight rate regulatory scheme, and a number of well-developed commodity associations. The success of the Brazilian system, however, appears to be attributable mainly to the size and strength of the Brazilian merchant fleet, which provides a readily available source of supply for needed shipping services. The report also concludes that other countries could not make the Brazilian system work for them, unless they possessed comparable fleets and sufficient cargo flow to be able to provide reasonable payloads for vessels sailing with the frequencies needed for trading purposes.

Apart from India and Brazil, most other developing countries do not have sufficient resources to develop their national fleets to meet fully the demands of their trades or to achieve their nationalistic objectives. Once committed to operating a national flag fleet (often with older, less suitable and more costly vessels), these countries have found that protectionist policies involving cargo reservation, preferential trade financing and operating subsidies are necessary simply to sustain them.

3.6.4 Government Involvement in Shipping

The Indian and Brazilian examples also reveal how critical the role played by governments is in any endeavour to build up a merchant fleet. The lesson has not been lost on developing countries of various political persuasions. Government involvement in carrier operations, cargo control, purchasing, shipbuilding, and fleet manning (once a rarity) is now prevalent throughout the developing world. Economic theory would suggest that political factors in the evolution of national fleets would become less potent once a fleet had reached a size where its rate of return was less than was possible for alternative investment opportunities. So far, in the developing world at least, that stage has not been reached. Political and nationalistic motives are as powerful as ever in stimulating continued fleet expansion and government involvement is increasing.

Few developing countries can afford the types of vessels and related infrastructure necessary to the bulk trades, but they are nonetheless desirous of participating in them and in extending national control over such commodity movements. Securing a significant share of the carriage of bulk commodities, however, requires a high level of sophistication in international trade management as well as some controls over commodity pricing, production and supply. Developing countries did not begin to display this competence until well into the 1970s. The same trend to government intervention in shipping, which is very much evident in developing country liner trades, is now becoming evident in certain bulk trades. Third world participation in bulk shipping is increasing through various means, including reservation of certain commodities to national flag vessels (when available), joint ventures involving capital from developed countries and participation in commodity cartels with some of the resource-rich developing countries.

As noted earlier, preferential treatment of national shipping endeavours did not originate with the developing world, nor is it limited to it. But the enormity of economic problems facing developing nations, including the need to stem inflation, redress trade imbalances, conserve vital foreign exchange, stimulate employment and secure offshore markets for domestic exports, all suggest that discriminatory shipping practices will remain basic to their shipping policies for many years.

Estimates of developing country dry cargo fleet requirements projected to 1990 suggest that even the high growth rates of the past decade will not produce sufficient tonnage to carry the 40% share of exports targeted by sorne of these countries. Scarcity of capital for fleet expansion will mean that many older, less economic ships will stay in service longer than they would in developed world fleets. To maintain an adequate supply of cargoes for these ships, or to ensure a sufficient return for new ships (built in national shipyards at higher cost), preferential shipping policies and cargo reservation laws will likely continue.

The major implications of the foregoing for Canada's shipping policy follow.

Many developing countries have sought to escape the exploitive power of the developed world fleets by creating merchant marines of their own.

Nationalistic forces have made the existence of a national fleet a necessity for many developing countries, even though public investment in such fleets is uneconomic. Similarly, there is a great deal more direct government involvement in all aspects of shipping in these countries than is the case with the traditional shipping powers.

The debate surrounding the development of the UN Code of Conduct for Liner Conferences has exerted a strong influence on developing countries' shipping policies, so that a number of countries now feel that they have a right to a share of their country's trade and have made unilateral policy statements affirming this right. The aspect of the Code most frequently reflected in these unilateral policy statements is its endorsement of cargo-sharing.

Flag discrimination and preferential shipping policies are often associated with the growth of national fleets. These practices often result in reduced levels of service, produced at higher cost that must be borne by the consumer, less than adequate allocation of resources, loss of efficiency, overcapacity, disruption of service, and possible retaliation by trading partners, either in the form of competitive tariffs or port measures.

It is evident that the flag discrimination practices of many developing countries, which are designed to favour their national fleets, will affect Canadian trade. In certain cases they may constitute unreasonable impediments to Canadian trade.

One indirect effect that could be of major importance to Canada is that our traditional suppliers of shipping services will be forced into bilateral cargo sharing arrangements with many of these countries, or forced out of the trades concerned because of the flag preference policies in effect. Either result would reduce even further the already declining level of competition in world shipping.

3.7 The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences

3.7.1 Introduction

The development of an international code governing shipping conferences has been a very contentious issue in international shipping over the past decade. The UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) Code of Conduct for Liner Conferences was adopted in

1974. Although still not legally in force, because insufficient tonnage is represented by its signatories, its provisions are already having an impact in world shipping. Recent developments concerning the Code suggest that it could soon come into force. For this reason, it is important to Canada's shipping policy that the implications of the Code be well understood.

3.7.2 Development of the Code

At the first UN Conference on Trade and Development held in Geneva in 1964, the need for international control over the activities of shipping conferences was discussed. Legislation was proposed that would: require the filing of conference tariffs and regulations with a "competent national authority"; require advance notice of rate increases; regulate dual rate agreements; prohibit deferred rebates; assure right of conference membership to any qualified shipping line; and protect conference members against destructive or unfair competition from non-conference lines. An alternative proposal suggested was that conferences adopt an international code of ethics governing their practices, but one that would be "self-policed". Those two basic themes - self regulation versus control by governments - characterize much of the international debate on the Code and reflect, to some extent, the polarization that occurred between the developed and developing world on this issue.

At a conference in Algiers in 1967, held prior to the second meeting of UNCTAD in 1968, a group of developing countries laid out a joint approach to the main shipping issues. This group, later to be known as the "Group of 77", agreed:

- (a) to reaffirm the competence of UNCTAD in shipping matters;
- (b) that matters relating to international shipping legislation be included in the work programme of the UNCTAD Shipping Committee;
- (c) that emphasis be placed on liner conference freight rates, which were still considered to be discriminatory and restrictive to developing countries, and on special rates for their nontraditional exports;
- (d) that the **right** of the developing countries to join shipping conferences be affirmed.

At the third UNCTAD held in Santiago in 1972, all national groups represented recognized the need for some form of global code to govern conference practices. There were, however, widely divergent views about how control should be exercised. Because these differences could not be reconciled at the 1972 session, it was decided to convene a conference of plenipotentiaries. A 48-member preparatory committee was established to prepare a draft code. The conference of plenipotentiaries opened in Geneva in 1973; by March 1974, it produced an International Convention on a Code of Conduct for Liner Conferences, which was opened for signature in July 1974.

As of June 1978, 29 states had become contracting parties. While the convention needed only 24 contracting parties to come into force, it also required that 25% of the world shipping tonnage be represented; the 29 contracting parties to date account for less than 6% of world tonnage. If the member countries of the EEC were to ratify the convention, as has been proposed, sufficient tonnage would be represented to bring the convention into force. While Canada supported in principle a global instrument to control liner conferences, the Canadian delegation abstained in the vote on the Code in 1974. Canadian concerns centred around perception that the Code was designed more to further the development of merchant marines than to protect shippers. In addition. Canada had severe reservations about: the implications of the cargo-sharing provisions for competition in international shipping; the degree of compulsion involved in permitting national lines to impose pooling arrangements; the disputes procedure; and the lack of protection for countries without merchant marines.

3.7.3 Main Features of the Code

The Code has three main objectives: to facilitate the orderly expansion of world seaborne trade; to stimulate the development of regular and efficient liner services adequate for the requirements of the trade concerned; and to ensure a balance of interests between suppliers and users of liner shipping services. It also has three key principles: conference practices should not discriminate against the shipowners, shippers or foreign trade of any country; conferences should hold meaningful consultations with shippers on matters of common interest, with the participation of appropriate authorities when requested; and conferences should make available and publish meaningful information on their activities.

Any national shipping line has a right to become a full member of a conference serving its country's foreign trade, provided it can meet prescribed service standards and financial conditions stipulated by the conference. Non-national shipping lines have the right to become full members of a conference subject to criteria involving existing and anticipated volumes of trade, adequacy of space, probable effects on the efficiency and quality of services, and the current level of participation of the shipping line concerned. Unless otherwise agreed, the code grants national shipping lines equal rights to the traffic generated by their foreign trade and carried by the conference. Third country lines in the conference have the right to acquire a significant part of the traffic, such as 20%.

In the absence of national lines, or in the event of these lines not carrying their full share, it is distributed among the individual member lines. Where no pooling, berthing, sailing or other trade participation agreements exist under the Code, national shipping lines may require sailings to be so adjusted that the lines can enjoy substantially the same rights of participation as they would have under other provisions of the Code.

All conference agreements are to be made available on request to the appropriate authorities of the countries whose trade is served, or whose shipping lines belong to the conference.

Loyalty agreements may exist, but their terms are subject to consultations between the conference and shippers' organizations. Four rights are explicit: a shipper must not divert cargo and violate his loyalty commitment; the extent of any penalty must be specified in the contract; the terms for resuming full loyalty status must be specified; and the loyalty agreement must set out a cargo list, circumstances for cargo to be excluded from the arrangement, a dispute settlement method, provision for termination of the agreement, and terms for granting dispensation.

Tariffs and related conditions and regulations are to be made available, on request, at reasonable cost, at offices of the lines and their agents. They must spell out all conditions relating to the rates and the cargo covered. Conferences are also required to prepare annual reports on their activities, including information on consultations with shippers and shippers' organizations, actions taken on complaints, changes in membership,

and significant changes in service, tariffs or other conditions of carriage.

Consultations are to take place on matters of common interest between the conference, shippers' organizations and representatives of shippers. Appropriate authorities have the right to participate in these consultations, but not to play a decision-making role.

Rate-setting guidelines are provided for in the Code. The general criteria for rate setting are: freight rates shall be as low as commercially reasonable; they shall take into account trade conditions in establishing promotional or special freight rates; they shall be evaluated on a round-trip basis; and they shall take into account the nature of the cargo, its value and the relation of its weight and measure. Procedures to be followed for notification, consultation, and international mandatory conciliation for general rate increases are outlined. Guidelines for promotional freight rates are also covered as are surcharges, in particular, currency surcharges.

Conference services are to be regular, adequate, efficient, and as frequent as the route requires. The adequacy of service is to be kept under review by the conference, shippers, shippers' organizations and, where they so desire, the appropriate authorities with a view to the rationalization of the service.

The Code envisions that all possible steps to reach agreement will be taken before the need arises for mandatory conciliation. Disputes of several types may be handled under the provisions of the code: refusal of a conference to admit a national or third-country shipping line; expulsion of a line from a conference; inconsistency in a conference agreement with the Code; rate matters, including general rate increases, and currency or other surcharges; participation in trade; and forms of loyalty agreements.

An International Panel of Conciliation, composed of experts in the fields of law, maritime economics, foreign trade and finance, and appointed by those contracting to the Code, will be empowered to make binding recommendations for the settlement of disputes.

3.7.4 Implications for Canada

The Code presents Canada with a complex array of problems. Not only are its provisions

complex in themselves (and in many areas represent a complete departure from existing Canadian practices), there are also wide differences in perspectives on it among our trading partners. While most of the concerns that led to Canada's

abstention in 1974 remain today, it is clear that Canada's policy on the Code cannot be forged in isolation from those of our more important suppliers of shipping services.



4.0 OTHER MAJOR ISSUES

4.1 Introduction

The previous sections have reviewed trends and developments within, or closely related to, the world shipping market and have indicated how these might affect Canada. A number of other major issues closer to home have considerable bearing on Canada's shipping interests.

Three such issues chosen for discussion here are:

- a) the present legislative and administrative framework for Canada's shipping policy;
- b) national interest objectives and shipping policy: Arctic shipping;
- c) Canada-United States issues.

4.2 The Present Legislative and Administrative Framework for Canada's Shipping Policy

Every mode of transportation in Canada is subject to some degree of regulation. Regulation may relate solely to safety matters or may extend to economic issues such as control over the entry of new carriers or rates charged to the public.

Total jurisdiction over all modes of transportation rests with the federal or provincial governments or jointly between them. Deep-sea shipping falls under federal jurisdiction in the the *British North America Act* which specifically grants inter alia to the Federal Parliament responsibility for:

The Regulation of Trade and Commerce. Beacons, Buoys, Lighthouses, and Sable Island.

Navigation and Shipping.

Sea Coast and Inland Fisheries.

Ferries between a Province and any British or Foreign Country or between two provinces."

For years, the most important statute governing shipping in Canada was the *Canada Shipping Act*. This Act, which is about to be replaced by the *Maritime Code*, is primarily concerned with the construction, operation and manning of ships. In effect, it regulates shipping from the points of view of operations and safety.

The Carriage of Goods by Water Act in effect applies the Hague Shipping Rules to transportation of goods between points in Canada, and between Canada and any foreign port. The general purport of these rules is to regulate the legal position vis-à-vis the ocean carrier and the shipper or consignee of the goods.

A limited degree of economic regulation of shipping is imposed by three other federal statutes, the *Inland Water Freight Rates Act*, the *Pilotage Act*, and the *Transport Act*. The *Inland Water Freight Rates Act* applies to the transportation of grain from Thunder Bay to any port in Canada or the United States and it empowers the Board of Grain Commissioners of Canada, in certain circumstances, to fix maximum rates for the carriage of grain.

The Pilotage Act also influences shipping in Canada by creating Pilotage Authorities who, in turn, are responsible for the establishment of compulsory pilotage areas and for the regulation and administrative aspects of these areas as prescribed by the Act.

The Transport Act empowers the Canadian Transport Commission to regulate the entry of persons into the business of transporting goods or passengers by water from any one point to any other point in Canada. The Act applies in respect of an inland water or sea only when so proclaimed; the only areas in Canada to which Part II of the Act is applicable are the St. Lawrence west of Quebec City, the Great Lakes, and the MacKenzie River system in the Territories.

The Water Transport Committee of the CTC grants licences and regulates rates under the *Transport Act* for the operation of ships on the MacKenzie River watershed and a portion of the St. Lawrence-Great Lakes system. Pilotage charges under the Pilotage Act are subject to review by the Committee upon objection by an interested party. Shipping Conference members are also required to file information with the CTC under the terms of the *Shipping Conference Exemption Act*.

Because of decisions in the late 1940s and early 1950s to rely on the international shipping

market for the supply of essential shipping services, Canada does not today possess extensive legislative or regulatory mechanisms capable of dealing with the kinds of policy issues now emerging. This is compounded by what some observers have described as an unfortunate overlapping of responsibilities within the federal bureaucracy which inhibits our capacity to respond quickly to major problems.

In a 1974 report on shipping policy issues, Howard Darling noted that Canadian legislation relating to deep-sea shipping, for the most part, lacks any significant policy stipulations.* The Carriage of Goods by Water Act, he noted, deals only with the commercial aspects of shipping by providing a framework for the settlement of disputes within Canadian law in accord with international conventions. The Shipping Conferences Exemption Act, while it prohibits certain cartel practices and imposes certain obligations on shipping conferences as to tariffs, procedures and the filing of conference agreements and tariffs for public inspection, does not confer significant powers with reference to rates and services.

The National Transportation Act provides the CTC with powers to investigate, but its powers to issue directives with respect to marine matters are severely limited.

Darling expressed some concern that machinery for dealing with problems and trends in international shipping potentially harmful to Canada was in his view either non-existent, or so cumbersome as to be ineffective.

He stated the net result as follows:

'To outward view, the Canadian position on the interest situations involving international shipping must seem curiously fragmented and contradictory, with important decisions being decided elsewhere and in the light of other considerations. There is lacking the cohesiveness and unity of purpose that characterizes the shipping policies of most of other nations, quite apart from any question of the actual merits of such policies.'

The creation of a Shipping Advisory Board in 1975 represented an initiative towards a more coordinated and structured approach. However to someone outside government, the present situation is confusing at best: shipbuilding programs

*The Elements of an International Shipping Policy for Canada, Ottawa, 1974. are administered by IT&C; Canada's representation at international discussions often includes three or four different groups; ship registration and safety inspections are provided by the Canadian Coast Guard; monitoring of shipping conferences is carried out by the CTC.

Canadian shipowners, in a recent brief prepared for the Minister of Transport, recommended the establishment of a central Shipping Policy Authority and rejected the 'Shipping Advisory Board' approach as being unsatisfactory for producing a shipping policy. Such an approach would clarify the question of responsibility as far as the shipping industry is concerned, but could, at the same time, ignore the legitimate interests and responsibilites of a number of Government departments and agencies.

4.3 National Interest Objectives and Shipping Policy: Arctic Shipping

4.3.1 Introduction

This section outlines the implications of one possible objective for Canada's shipping policy, namely, the encouragement of Canadian content in Arctic Shipping.

Canada has always regarded the Arctic as something special. It is one of the last areas where the environment is still virtually untouched, and where development decisions taken now will have long term, precedent setting implications. Although marine activities north of the 60th parallel are very diversified, total marine traffic is small in comparison to the volumes moved on both Coasts or on the Great Lakes - St.Lawrence Seaway System. The major traffic components are the port of Churchill, Eastern Arctic resupply, Keewatin District resupply, Hudson Bay Company traffic. Mackenzie River traffic and hydrocarbon and mineral traffic. The general level of shipping activity in the Arctic in 1976 is shown in the following table.

> ARCTIC TRAFFIC - 1976 (in short tons)

Churchill Eastern Arctic Resupply Other traffic: Eastern Arctic Mackenzie Traffic	848,817 58,323 65,064 275,248
Total	1,247,452

4.3.2 Government Objectives, Policies Affecting Arctic Shipping

A number of objectives and policies pertaining to the Arctic are relevant to an Arctic shipping policy. Federal objectives for northern Canada seek, among other things, to encourage viable economic development within regions of the northern territories so as to realize their potential contributions to the national economy and the material well being of Canadians. These objectives also point to the maintenance of Canadian sovereignty and security in the North and enhancement of the northern environment with due consideration for economic and social development.

Environmental protection policies are embodied in a number of statutes including the *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, the *Northern Inland Waters Act*, and the *Fisheries Act*. Additionally, the government has established the Environmental Assessment and Review Process (EARP), which is applicable to government projects. The process predicts the degree of impact of a project proposal upon the environment and identifies amelioration measures.

Economic development is in large measure tied to our national efforts towards self-reliance in energy. Self-reliance here implies meeting domestic requirements with domestic supplies insofar as possible, and includes these policy elements: increased exploration and development; increased resource information; new delivery systems; and greater Canadian content and participation.

Decisions regarding future energy supply require much more information about the extent of recoverable energy resources. A reasonable exploration and development program could require \$40 billion (1975 dollars) over the next 15 years. Accelerated hydrocarbon exploration and phased development of hydrocarbon resources in the High Arctic, as well as development of a suitable class of icebreaker, have already been endorsed by government.

The government is committed also to greater Canadian content and participation in resource development, as evidenced by the entry of Petro Canada into exploration and development. A number of measures have been taken to stimulate the development and participation of Canadian industry in the exploitation of offshore resources. To this end, an internationally recognized excellence in operation on and below ice covered waters is being sought with special emphasis on marine science and technology programs; the development of ocean resources: meeting Canada's ocean-related commitments: management of coastal zones; participation in international scientific programs; and increasing ocean engineering R & D.

The transportation policy enunciated in 1975 recognized the emergence of a new phase of national development in the form of a shift in focus away from the mature southern area transportation environment toward the undeveloped North. The summary report noted that access to the northern resources would require large investments, the location and the type of which could greatly influence the quality, efficiency, distribution and diversity of northern development. In this respect, shipping can be used as an effective instrument of national policy.

4.3.3 Shipping Options for the Arctic

At present, restrictions on Arctic shipping concern only the technical characteristics of the ships and the periods when Arctic waters are open to navigation. Shippers are free to select the carriers or ships of their choice without consideration of the degree of Canadian content, as long as the Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations are met. Indeed, given present conditions in world shipping, it would be very difficult for Canadian ships to be fully competitive with all foreign flag vessels In effect these countries have a head start in shipping from Canadian Arctic waters. Given the high value we place on protecting the Arctic environment and preserving our sovereignty, such a situation gives rise to a number of policy problems.

Apart from contributing to economic activities in Canada, a high Canadian content in Arctic shipping, especially during the early phase of development, would give Canadians a chance to secure a foothold in this field. Requiring that preferences be given to Canadian ships is one way to ensure Canadian content in Arctic shipping. Such preferences might favour:

Canadian built and registered ships, or

Canadian registered ships, or

Canadian controlled ships.

A further preference might be given to icebreaking ships that are reasonably autonomous in their operations and which do not require dedicated assistance from Canadian Coast Guard icebreakers. Premiums for Canadian shipping may also represent a valid option for Arctic shipping. It would be necessary to ensure, however, that the premiums paid were adequate to stimulate use of Canadian ships.

An alternative to premiums for Canadian ships is cargo reservation. Canada might reserve all or part of the Arctic trade to Canadian flag shipping. Alternatively it is possible through regulatory activities to control the types of ships allowed to enter Arctic waters, but it may be very hard to discriminate in favour of Canadian flag shipping through such regulations. A cost recovery approach represents another option; projects requiring foreign shipping could be expected to achieve a greater degree of cost recovery of public investments than those having a higher Canadian content.

Another option would provide special tax or financial incentives and leave shipowners to compete with foreign fleets. This may well be suitable for Arctic shipping, although there are always difficulties in determining the appropriate level of assistance. Such assistance could also give rise to pressures for similar treatment in other parts of the shipping sector or in other industries. The only special assistance justified might be for the construction of specialized vessels of an experimental nature. This form of assistance relates more to shipbuilding, however, than to shipping policy. Whatever option is chosen will have to take into account its impact on northern development, as well as the implications for shipbuilding and/or operations in the Arctic.

4.4 Canada-United States Issues

4.4.1 Introduction

The United States is by far Canada's most important trading partner. Despite many common interests. Canada and the United States at times have taken different approaches regarding shipping. American maritime policy seeks to maintain a strong, national merchant fleet, built in the United States and operated by US nationals. This objective is achieved through various incentives, such as construction and operating differential subsidies, mortgage insurance, special reserve funds, cargo preference and a system of indirect aid to both subsidized and non-subsidized services, and the reservation of all domestic trades (including coastal, intercoastal and contiguous trades, such as those in Alaska, Hawaii, Puerto Rico) to US carriers. Canada, on the other hand, has opted for a policy that places almost total reliance on foreign flag shipping for the carriage of deep-sea trade.

Proximity to the United States, the importance of mutual trade activities, and the significant spillover effects of policy decisions taken below the border suggest that, in developing Canada's shipping policy, there should be full appreciation not only of the common ground in Canada-US shipping interests, but also of the issues upon which there are differences. These can be grouped for discussion purposes around five separate but closely related topics: Cargo Diversion; Regulation of Liner Conferences; Cargo Reservation; Great Lakes Shipping; and West Coast Shipping.

4.4.2 Cargo Diversion

The significance of Canada-United States trade and the close integration of the two transportation networks results in substantial movements of cargoes via each other's ports. Canadian shippers import and export cargo via American ports and American shippers often move their goods over the Canadian network. Canadian ports are also used for the trans-shipment of American export grain. Traffic diversion is a two-way process, offering shippers of both countries an optional routing. Both countries regard the question of traffic diversion as having important economic/policy implications and there are frequent demands for measures to ensure use of national ports. These demands are voiced most often with

respect to containerized cargo, which is more susceptible to diversion. Barring major disruptions, the normal pattern with respect to the diversion of containerized cargo is that Canadian east coast ports handle more United States cargo than vice versa. However, this has been more than offset by the use of American ports on the west coast. Overall, more Canadian origin/destination containerized cargo has been diverted through United States ports than is US cargo through Canadian ports, though in recent years the difference has not been great.

It would sometimes appear that American authorities and port officials are unaware of the volume of Canadian cargo moving via US ports. American concerns naturally focus on what their interests perceive to be a loss to US ports. The diversion of Canadian cargo through US ports is not seen as a problem in the United States. Canadian lines and ports are very cognizant of the benefits and costs of cargo diversion.

The Canadian view so far has been that resolution of any problems, with respect to cargo diversion, does not lie in protective legislation, but in reliance on market forces, at least to the extent that the US does not pursue a more aggressive, protectionist program. Should this take place, Canada may find it difficult to continue such a passive approach to the problem.

4.4.3 Regulation of Liner Conferences

A concensus appears to be developing within the United States Congress that the US maritime policy must be changed in the light of the shipping needs of the 1980s. Containerization, intermodalism and minibridge concepts are some of the developments that have contributed to the policy issues confronting the FMC, the Interstate Commerce Commission (ICC) and the United States Maritime Administration (MARAD). Although these developments have provided consumers and shippers with more efficient service, they have given rise to strong differences about which maritime policies should be pursued, differences that are very evident with respect to conference regulation.

A recent United States Department of Justice report dismissed the threat of "cut-throat competition" as a necessary consequence in the liner trades if conferences did not exist. Not all US authorities concur with the views of the Justice

Department, but it is uncertain what policy position will eventually emerge in the US. Several Congressional committees are examining conference practices; this alone could result in substantial alterations to the conference system. In addition, some groups are arguing for broader antitrust exemptions for liner shipping in the foreign commerce of the United States.

If the United States Maritime policy were to move toward permitting closed conferences, it would be in line with present Canadian policy. Severe restrictions on conferences serving American ports could affect Canadian interests, however, largely because of the close integration of our trade and transportation systems.

4.4.4 Cargo Reservation

The United States position on cargo reservation is complex. While most OECD countries have accepted the spirit, at least, of the OECD Code of Liberalization, and have avoided extensive government interference in carrier selection, certain types of US cargoes are reserved by law, in whole or in part, to US flag vessels. These laws are designed to provide United States carriers with access to revenue generating, government controlled cargoes. Because only US national cargoes are involved, Canada has not been affected by these particular US policies.

The United States policies on the bilateral apportionment of trade, however, do constitute a source of concern to Canada because of their spillover effects on Canadian shipping. The effect of bilateral cargo-sharing arrangements can be to undercut the ability of carriers serving Canada to operate in the trades concerned, by reducing the amount of cargo available, and hence their viability.

4.4.5 Great Lakes Shipping

Canadian flag vessels carry most of the transborder waterborne trade, with the exception of intercoastal and Atlantic Coast trades where foreign fleets play a major role. Canadian carriers are particularly strong in the Great Lakes-St. Lawrence area. Lower operating costs, the complementary nature of the iron ore and grain trades, and the integration of some Canadian shipping lines with major US industries are some of the factors contributing to the strength of Canadian operators.

Some authorities have identified the opening of the St. Lawrence Seaway as the turning point for the Canadian Great Lakes fleet. Technological developments leading to the construction of self-unloaders and institutional developments, such as the availability of shipbuilding subsidies and tax free reserve funds for the purchase of new vessels, also helped to give impetus to its development.

Because of the monopoly on the domestic movement of grain between Thunder Bay and St. Lawrence River ports arising from restrictions of the coasting trade to Canadian vessels, lake carriers can quote attractive rates on the backhaul of iron ore.

From time to time concerns have been voiced to the effect that, because Canadian interests so dominate Great Lakes shipping, American operators are unduly disadvantaged. Such views overlook a number of relevant considerations. They do reveal, however, how events and circumstances are perceived by other parties and explain, in part, some of the steps taken south of the border.

For example, the US Merchant Marine Act of 1970 had as a prime objective the revitalization of the US Great Lakes merchant fleet. By declaring the Great Lakes as the "Fourth Seacoast", the 1970 Act made the transborder trade eligible for differential subsidies for ship construction and operation and other benefits long available to US operators on the other coasts. The Act also made Great Lakes shipping eligible for government mortgage insurance on new ships and tax exemptions on funds accumulated for replacement vessels.

So far, the application of operating subsidies to American Great Lakes shipping in crossborder trades has not had the significant impact on Canadian shipping that was once feared. In the longer term, however, differences in financing and fiscal benefits extended to US and Canadian shipowners, coupled with inflation, could weaken the position of the Canadian fleet, and give rise to demand for financial support from the Canadian side to maintain the competitive position of Canadian operators.

Although the 1970 US Merchant Marine Act has not displaced Canadian ship operators from their position on the lakes, it has stimulated construction of new US bulk carriers, particularly giant lakers up to 1,000 feet long. This in turn has produced a surplus of old lakers, some of which

have been imported into Canada. There are concerns in Canada as to the advantages of importing these ships, some of which are over 50 years old. The situation is being monitored and, should it be proven that such imports are detrimental to Canadian interests, it may be necessary to curtail them.

The overall issue of Canada-United States relations in shipping may be summarized as follows.

Canada has adopted a laissez-faire approach to international shipping, whereas the United States has adopted a variety of financial programs, an aggressive regulatory framework and preferential legislation to support its flag fleet. Despite the differences in these two approaches, and the proximity of Canadian and US ports, it has been possible for Canada to develop a strong position in Great Lakes transborder trade.

As far as overseas containerized traffic is concerned, there are very large movements via American ports on the West Coast while, on the Atlantic, Canadian ports are handling significant American tonnage. US Bills which could have has the effect of placing American traffic moving via Canadian ports under the regulatory authority of US agencies were of considerable concern from a Canadian point of view. Such developments must be closely monitored by Canada.

A more structured dialogue with Washington may be necessary to ensure that Canadian maritime interests and concerns are clearly articulated. Canada-United States consultations are complicated by the number of departments and agencies dealing with shipping issues on both sides of the border and by the differences of views that exist between them.

To date Canada has not been hurt by American programs applicable to the Great Lakes; renewed interest in Great Lakes shipping, however, and the recent review of US shipping policy will require close monitoring of the situation.

4.4.6 West Coast Shipping

Another important Canadian fleet exists on the West Coast where tugs and barges provide an essential service along the B.C. Coast linking many communities with the main ports and transportation networks and supporting activities in the forest and lumber industries. Domestic shipowners on the Pacific Coast load or unload about 25 million tons of cargo annually in the domestic

trades plus about 4 million tons of cargo in the transborder trades.

Recently, the Council of Marine Carriers (CMC) representing shipowners in the towboat industry expressed concerns about rising costs of meeting government regulations that are in excess of those in effect elsewhere, particularly in the

United States where direct competition in the transborder trades may increase. This economic penalty, plus the difficulty of raising new capital, has prompted the CMC to join other Canadian marine associations in requesting government support either to maintain their position or to seize new opportunities that may arise in the Arctic or in deep-sea shipping.



5.0 CANADIAN FLAG DEEP-SEA SHIPPING

5.1 Introduction

Any deep-sea shipping policy established for Canada must take into account not only the external trends and developments described earlier, but also the economic realities of shipping. This section examines a number of optional approaches to the provision of shipping services in support of Canada's trade from two perspectives: commercial viability and national economic costs versus benefits.

5.2 Optional Approaches

A number of approaches may be considered for the provision of shipping services to Canada. The four options set out for purposes of this analysis are:

Option 1: Foreign Flag

Services can be purchased from foreign based shipping companies, and chosen on the basis of the best services and rates available.

Option 2: Foreign Flag, Canadian Managed

Services can be supplied by ships registered under foreign flags, using foreign crews. These ships, however, could be managed by companies based in Canada that are substantially Canadian owned and controlled.

Option 3: Canadian Flag, Foreign Built

Services could be provided by Canadian managed and operated Canadian flag ships with vessels purchased from the cheapest sources of supply. The primary difference between this and the second option is that the ships would be manned by Canadian crews, with the companies subject to Canadian tax laws, rather than operating in other countries.

Option 4: Canadian Flag, Canadian Built

Canadian managed and operated Canadian flag ships built in Canada provide the fourth option. This is identical to Option 3 except that the vessels would be built in Canada rather than being purchased from the source of cheapest supply.

Option 1 reflects the current situation with respect to most of the deep-sea shipping services available to Canadian shippers, although Canadian based companies currently manage substantial numbers of ships (possibly as many as 100) under foreign flags, many of which serve Canadian ports (Option 2).

These four options are discussed with respect to their commercial viability, their economic costs and benefits, and their responsiveness to various assistance measures.

5.3 Commercial Viability: The Alcan Study

A study commissioned by the federal government, and carried out by Alcan Shipping Services Ltd., examined the relative competitiveness and profitability of the four shipping options outlined and tested them against 23 selected commodity routes accounting for 54% of our 1974 deep-sea exports and 30% of deep-sea imports (in tonnage terms). These included 12 bulk routes, five neobulk routes, four container routes and two breakbulk routes. For purposes of analysis, costs and revenues were projected for each route on the assumption that vessels appropriate to the nature and amount of the cargoes involved would be employed.

The 12 bulk commodity routes accounted for 55% of Canadian deep-sea bulk exports and 35% of deep-sea bulk imports in 1974. The five neobulk routes accounted for 48% of all neo-bulk Canadian deep-sea trade during the same year, and the four container routes represented 78% of Canada's container trade.

The study did not attempt to select routes for potential Canadian investment. It simply examined the commercial attractiveness of these four options. Results were based on anticipated average conditions over a 20-year period and were expressed in terms of:

- a) The net present value (NPV) in 1976 dollars of a net stream of cash inflows (outflows) over the 20-year period;
- b) The required freight rates (RFR) or unit charges that would have to be realized by an owner/operator to recover costs and to

- achieve a return on equity of 10% in real terms after taxes:
- c) The internal rate of return (IRR) or the discount rate that would produce a net present value of zero (net inflows minus net outflows equals zero).

A typical vessel was identified for each route and traffic flow volumes estimated. Future freight rates were calculated, as well as future vessel costs. Other variables included were vessel purchase and charter costs, payment schedules and loan terms, write-off periods, maintenance and crewing costs, port and fuel costs, market freight rates, and appropriate discount rates.

The analysis indicated that Canadian built, Canadian registered ships (Option 4) could prove profitable on seven routes. Canadian registered ships, obtained from the cheapest source of supply (Option 3), were considered potentially profitable on six routes. These options, however, would be 5% to 17% less profitable than foreign shipping services (Option 1) or Canadian managed and operated foreign flag ships (Option 2).

Prospects of commercial viability were sufficient on the following routes to warrant more detailed investigation:

Commodity Category	Route Description	Export/Import Commodity
Bulk Bulk Neo-bulk Neo- bulk Containers Containers	Pacific Coast – Japan St. Lawrence – W. Europe St. Lawrence – S. America E. St. Lawrence – W. Europe Maritimes – W. Europe Maritimes – W. Europe St. Lawrence – W. Europe	Coal/ballast Grain/ballast Grain/bauxite Forest prod./steel Forest prod./autos Containers and Ro-Ro Containers and Ro-Ro

While NPVs for each of these routes suggested that they could be commercially viable, the RFR indicated that the two Canadian options (3 and 4) would be less competitive than Options 1 and 2. Commercial viability was invariably higher for each route under Options 1 and 2. In almost all cases, the order in which the shipping options ranked in terms of increasing costs to provide transportation services was: Option 2, Option 1, Option 4 and Option 3. For two container routes, Option 4 ranked behind Option 3. In all other cases, even with varying assumptions about vessel size, route lengths and commodity mix, the ranking of the options, according to cost to the

operator of providing transportation services, remained the same.

In general it was concluded that use of foreign flag ships would result in lower cost to the operator. Options 1 and 2 were sufficiently close in this respect to indicate a non-significant difference. Variations in "real world" situations could very easily place either option ahead of the other. The costs to provide deep-sea transportation services under Options 3 and 4 were also considered sufficiently close to indicate a non-significant difference.

These results were based on a number of assumptions about costs, revenues, financing rates, loan repayment terms, and market freight rates. To assess the impact of possible changes on the relative competitiveness and profitability of Options 3 and 4 relative to Options 1 and 2, several of the underlying assumptions were varied. Using the model developed for the Alcan Study, further analysis was done on the basis of more attractive loan terms, more preferential taxation conditions, and improvements in various other factors such as manning scales.

5.4 More Attractive Loan Terms

A loan guarantee program would reduce financing costs for Canadian ship operators purchasing vessels to be operated under the Canadian flag. Such a program would utilize the Government's financial resources, without direct outlay of government funds, to secure lower interest rates, longer repayment periods and possibly higher loan percentages than would otherwise be available commercially.

A loan insurance program would protect the government and the lending institution against potential losses if a borrower were to default on a loan and the vessel's resale value was less than the amount outstanding. Such a program would be financed by a fee representing a percentage of the total loan, which could be paid by the borrower as a yearly premium. Loan insurance is only a variant of a guarantee program. Although it would increase interest rates by 1/4% to 1/2%, it offers more security to lenders.

The analysis indicated that a change in loan terms, could, depending on the precise terms, make Options 3 and 4 more profitable than Option 1. In other words Canadian competitiveness is highly sensitive to financing costs.

5.5 More Preferential Taxation Conditions

5.5.1 Reduced Corporate Income Taxes

One way to encourage Canadian ship operators to engage in deep-sea shipping with Canadian flag vessels is to provide corporate tax relief on profits from such operations. The existing corporate tax rate in Canada (except for small corporations) is 48%.

The analysis indicated that a reduction of the corporate tax rate to 0% would improve the relative position of Option 3 (Canadian registered ships from the cheapest source of supply), but not sufficiently to make it competitive with Option 1 (reliance on foreign shipping), in these times of depressed markets and over-supply of vessels. It would not, however, improve the competitive position of Option 4 (Canadian built and operated ships) under existing tax laws. The influence on NPV due to tax credits available through large capital cost allowances during the initial years is greater than that of reduced taxation rates.

5.5.2 Reserve Funds

A variant of reduced corporate taxes would be tax exemptions on money put aside for the purchase of new Canadian built vessels. Such a program would be of most benefit to the shipbuilding sector, however, and its value would have to be assessed primarily in that light.

Allowing any Canadian corporation to put aside tax-free funds to be applied to international shipping ventures may not appear overly attractive because of the revenues foregone; it would minimize direct government participation, however, leaving the initiative to the private sector.

5.5.3 Depreciation Allowances

An increase in capital cost allowances is one way of encouraging investment in new Canadian built ships. The analysis indicates that a reduction in the depreciation period to one year from five to eight years (typically used by Canadian companies) could substantially improve the commercial viability of Options 3 and 4. Such a reduction was found to improve the position of Option 3 by 9% to 14% depending on the route, if 100% of capital cost allowances were charged in the first year and if the company involved had sufficient profits to sustain such a write-off or loss carry-forward potential. This still would not be sufficient to make

Option 3 competitive with Option 1. The device would make Option 4 competitive with (if not better than) option 1 as far as RFR are concerned, but would not improve the NPV beyond that available under Option 1. Reducing the depreciation period would improve the relative profitability of Options 3 and 4, but would not make them as profitable as Option 1.

Any improvement in the profit position of ship operators under such a scheme would result in an equivalent loss of tax revenues to the Government of Canada, if it is assumed that these companies now pay taxes on profits. These companies would also require sufficient profits or loss carry-forward potential to take advantage of capital cost allowances of up to 100% in the first year. This assumes that capital cost allowances would not be transferred to third parties.

If it were possible to write off capital cost allowances against unrelated, third-party income, such an action could encourage a diversion of capital into shipping from other economic sectors, possibly to an extent that could not be economically justified. It would definitely result in a reduction of government tax revenues, because of reductions in taxes that would otherwise be paid on the unrelated income.

5.6 Leasing and Third-Party Leasing

Lease financing offers many advantages to shipowners, the main one being avoidance of cash tied up in equity. Leasing is particularly advantageous for smaller firms that do not have large profits to invest and cannot take advantage of financial opportunities offered to buyers of new ships.

A form of leasing often used with respect to shipping is third-party leasing, which permits the transfer of tax advantages to third parties.

In the present taxation context, however, thirdparty leasing appears a rather uncertain incentive, as financial institutions will enter into such transactions only with firms that can offer back-to-back time charters, strong credit ratings and willingness to lease the vessel over the entire term of the lease.

5.7 Reduced Personal Taxes for Officers and Crew

Reduced personal income taxes for officers and crew on Canadian flag ships in international operations could encourage entry of personnel into such operations, reduce personnel turnover, and help lower labour costs experienced by Canadian operators, because of lower turnover and higher productivity.

In order to provide increasing incentive to those with greater experience to stay on as officers and crew, it may be appropriate to consider a program in which personal tax reductions increase progressively over, say, the first five years of an individual's service on a Canadian flag ship in international operations.

The analysis indicated that reductions of approximately 10% in crew costs would improve the competitive position of Options 3 and 4 by about 1.5%.

The basic message arising from the Alcan Report with respect to the commercial viability of the various options studied, is that a number of routes are potentially profitable for Canadian enterprises; on the basis of the assumptions made, and in the absence of changes to government policies, the commercial cost of carrying Canadian cargo would be lowest if Canada relied on foreign flag carriers.

5.8 Economic Costs and Benefits

Commercial analysis of the deep-sea shipping options involved the generation of a series of cash flows to indicate the net change in the financial position of a potential investor. These cash flows were then discounted at an interest rate that reflected the opportunity cost of the investor's equity capital. The resulting NPV of the commercial cash flow measured the amount by which expected profits exceeded or fell short of what would be considered an acceptable return on the equity investment.

While this procedure is relevant for private sector evaluation of investment alternatives, the accounting must be altered somewhat in order to examine the project from a social perspective. In the commercial analysis of Options 3 and 4, the debt incurred to purchase the vessel and government subsidies to Canadian shipbuilding are not regarded as costs to the investor in shipping. Because these items are in effect transfers from

institutions such as banks or government agencies to the shipbuilder, they do not appear as negative entries in determining the net cash flow position of the investor in shipping. In later years, however, the principal and interest payments on the debt represent a negative entry in determining the net cash flow position of the investor, as these charges represent direct claims on revenue of the shipping firm. Similarly, any taxes paid are considered as costs from the investor's viewpoint and, correspondingly, taxation provisions that reduce these payments are considered as benefits.

In examining these investments from the view-point of the economy as a whole, however, interest is focused on the efficiency with which resources are allocated, not simply on the results of an equity investment. Because the debt or government subsidy applied to the purchase price of a vessel is a measure of real resources allocated to the project, it is appropriate to include these items as costs in the economic analysis. Repayments of the debt do not represent costs from the viewpoint of the economy as a whole, however, because these flows are simply financial transfers within the private sector; that is, they do not represent changes in the allocation of real resources.

On the benefit side of the economic analysis, it is necessary to consider the value of the total product generated from the investment in question, and not simply that portion of the payment for the good or service that accrues to the private participant after the payment of taxes. In practice, the necessary adjustments involve including the debt servicing charges, debt repayments and taxes as positive cash flows in the economic analysis, as these payments (together with the financial return to the equity investor) measure the market value of the goods produced.

A re-evaluation of the four shipping options from an economic perspective confirms the basic findings of the Alcan commercial analysis.

The most striking and important finding is that all of the trade routes have negative NPVs under both Options 3 and 4. It is preferable, therefore, from an economic perspective, to rely on foreign flag shipping services rather than to build up a Canadian flag deep-sea fleet.

The second finding of importance is that the NPVs associated with Option 3 are consistently less negative than those associated with Option 4. It appears that the major benefits accruing to

Option 3 through foreign financing and lower vessel costs more than offset the shipbuilding (labour) and large foreign exchange benefits associated with Option 4.

Another significant finding is the much more negative Option 4 NPVs associated with the large bulk and container vessels. The difference in costs between Canadian and foreign vessels on these routes is much higher and more than offsets the greater labour benefits associated with construction of these vessels.

Little variation exists in NPVs of most routes under Option 3, because there are no differences between options 1 and 3, except for labour costs, shipping labour benefits and a possible premium on foreign exchange. Because these variables do not change a great deal from one trade route to another, it is not surprising that the NPVs for Option 3 vary little.

While there are differences in ranking between options based on the perspective considered (i.e., the Option 4 commercial results are less negative than those of Option 3, whereas the Option 3 economic results are less negative than those of Option 4), there is a basic consistency between

the results of the commercial and economic analyses; that is, foreign shipping services are less costly than either of the Canadian options.

Assessments were conducted on the sensitivity of these conclusions to changes in the levels of crew/costs, value of net foreign exchange earnings and shipbuilding labour benefits. Although these changes have a considerable impact on the size of the NPVs, they do not alter the ranking between Options 3 and 4, and do not lead to these options having any positive NPVs. When the discount rate is lowered to 5%, almost all of the trade routes under Option 3 and nearly half of the trade routes under Option 4 have positive NPVs. Changes in foreign vessel costs also have a substantial impact on the results. With lower foreign vessel costs, the NPVs of Option 4 fall dramatically. This result is significant in light of the current and projected excess shipbuilding capacity that will tend to keep foreign vessel prices low.

The overall conclusion of this analysis is that from a purely economic point of view, and on the assumption of a relatively free market in international shipping, the two Canadian flag options (Options 3 and 4) would represent an inefficient use of Canadian resources.



6.0 CONCLUSIONS

6.1 Introduction

The objective of this section is to draw together the main issues identified in earlier sections and to present certain conclusions concerning a deepsea shipping policy for Canada.

Since the late 1940s, Canadian shippers have relied upon competitive forces in the international shipping market to ensure that adequate services necessary for the carriage of Canada's overseas trade were available. Vessels from many countries have been able to meet Canada's shipping requirements at prices in line with those offered elsewhere for comparable services. So long as these conditions prevailed, Canada was able to take a relatively passive policy stance with respect to shipping. It has not been necessary for the government to become deeply involved in shipping matters, for example, or for public funds to be used to create or sustain a Canadian flag fleet on the high seas.

As previous sections indicate, however, the character of world sea trade has changed considerably over the past two decades. The factors that once contributed to a stable supply of adequate, reasonably priced shipping are quickly fading. Competitive market conditions and the free circulation of shipping have been seriously undermined in some trades and eliminated in others.

The survey of major trends and development in world shipping identified a number of issues that could affect Canada's sea trade. These issues, many of which are complex and interrelated, may be grouped for discussion purposes under three headings:

- (a) Government involvement in shipping has increased greatly over the past two decades to the point where, in some trades, decisions of governments, not the laws of supply and demand, determine what shipping services are to be made available and at what prices.
- (b) The principle of "free circulation of shipping in international trade in free and fair competition" is being eroded in certain trades,

- most notably in those involving developing countries and state trading nations.
- (c) The economic basis of international shipping has been greatly disturbed over the past two decades, and particularly in the past few years, undermining the commercial viability of the traditional fleets providing shipping services to Canada.

6.2 Government Involvement in Shipping

The involvement of governments in shipping is evidenced by the efforts of many countries to establish or expand their merchant marines, the increase in flag discrimination measures used to support these fleets, agreements between governments to apportion trade, the growing presence of government agencies as intermediaries in trade matters and increased public sector participation in shipbuilding and vessel operating enterprises.

The implications for Canada are many. Increases in the extent of flag discrimination measures practised by our trading partners may result in pressures on Canada to enter into bilateral agreements to ensure a continued supply of shipping services as acceptable. Bilateral shipping agreements may become necessary vehicles through which specific disputes concerning shipping practices are resolved. Further flag discrimination could lead to reduced levels of service, higher costs to shippers, delays and routing inefficiencies and possible disruptions in service. Canadian exporters may find that major commodity sales cannot be made unless shipping arrangements favouring the purchaser's merchant marine interests are agreed to beforehand.

Government involvement in the provision of merchant shipping services increases the risk of disruptions in the supply of such services because of political factors. State-backed merchant fleets in some cases could undermine the viability of the traditional suppliers of Canada's shipping services. Possible restrictions imposed by other governments on flag of convenience shipping could reduce a valuable source of competitively priced shipping to Canada. Given the importance of flag of convenience shipping to Canadian trade, such

restrictions could be one of the most damaging items noted in this section.

6.3 Reduced Competition in Shipping

Many of the same factors identified with respect to government involvement in shipping also contribute to the erosion of free and fair competition in world shipping. In addition, greater technological complexity and higher costs of operation are taking their toll in terms of the number of participants in some trades.

As shipping becomes more complex and capital intensive, the number of carriers continuing to serve Canadian ports may decline. As ship operators leave the market because of rising costs and falling profits, monopoly situations can develop that could leave shippers dependent upon less than adequate services at costs higher than warranted.

6.4 Changing Economics in World Shipping

The financial and economic health of world shipping is not good. Recent declines in volumes of sea trade, coupled with an extensive oversupply in carrying capacity and escalating operating costs have resulted in falling profits for most carriers and bankruptcy for some. Competition from state-backed fleets and the impact of flag discrimination have added to the financial woes of the fleets of Canada's major trading partners.

Technological factors have also had an impact. Unit loading systems exist now in every major Canadian general cargo trade with highly specialized carriers transporting most of the bulk commodities shipped to and from Canadian ports.

There are a number of implications for Canada. Good quality, used vessels are available at low prices if Canadian enterprises wish to enter the deep-sea shipping business. As vessel capital costs increase, ship operators in certain trades (most notably container ships) may be tempted to stop serving Canadian ports in favour of one-stop service to the Atlantic or Pacific seaboard at a US port. Admittedly other factors would affect an operator's decision whether or not to drop direct services to Canadian ports, the most notable being government policy, the efficency of the inland transportation system and, naturally, the wishes of the shipper involved.

Traditional suppliers of shipping services to Canada may be forced to adopt more protectionist policies because of competition from statebacked and developing country fleets, which in turn could affect the pattern of services available to Canada.

6.5 Implications for Canadian Shipping Options

In the light of current and likely future developments it is highly doubtful that Canada can continue to rely automatically on the competitive forces of the international shipping market to supply all the services Canada needs at the lowest possible cost. Canada has relied on offshore services for so long, that there are not in place any substitutes, in the form of Canadian flag vessels, or defenses, in the form of legislation that would protect Canadian interests in areas where necessary. While there is no reason to believe that Canada cannot continue to rely on foreign flags for most shipping requirements, with some measures to ensure that the national interest is protected, the question of Canadian flag shipping cannot be ignored.

In this connection total reliance on foreign flag shipping (Option 1) would contribute greatly to the attainment of competitive offshore shipping rates, at least in the short to medium term and in the present circumstances, appears to represent the most economic option. It would not, however, guarantee long term stability in the supply or costs of offshore services, in all trades, given both the likelihood of market fluctuations in the future and the trend toward protectionism in the shipping policies of some countries. In the bulk trades, where long term charters are often employed, security of supply can be more easily ensured.

Reliance upon Canadian managed foreign flag ships (Option 2) would also contribute to securing competitive shipping rates, promote the development of Canadian expertise in managing offshore shipping enterprises and expand the base of experienced Canadian ship operators. Such a core fleet might also be expected to be more responsible to Canadian shipping policies than would foreign flag operators.

Development of a Canadian flag fleet with either foreign or Canadian built ships (Options 3 and 4, respectively) would appear not to represent the best use of resources from a national economic point of view and could result in higher costs to

Canadian shippers. They would add to Canadian expertise in deep-sea shipping, however, could help ease Canada's balance of payment problems, would create a shipping industry responsive to Canadian shipping policies, and could provide additional work for Canadian shipyards and other marine related businesses.

Higher vessel construction costs in Canada would mean a smaller nucleus of Canadian ships being established over a given period of time, but would contribute more strongly to the balance of payments owing to the construction of ships in Canada and reduced importation of foreign ships. Option 3 would have a positive impact on Canada's balance of payments mainly because of increased Canadian employment of officers and crews.

6.6 Policy

The Government has concluded that the primary objective of Canadian deep-sea shipping policy should be to ensure the continuing availability of adequate and economic shipping services as part of the overall transportation system serving Canada, with a secondary objective of being able to capitalize on significant opportunities.

After full consideration of all of the factors involved, the Government has concluded that, in the present circumstances achievement of these objectives does not warrant the provision of new tax or financial measures to support the development of a Canadian deep-sea merchant marine. In reaching this decision, which will be reviewed in the light of changing circumstances, the Government took into account the current depressed conditions in deep-sea shipping, the fact that Canada continues to receive adequate levels of service from foreign flag operators, and the economic implications of a diversion of scarce national resources into deep-sea shipping.

The Government has, however, also concluded that a number of related measures are necessary if Canada is to continue to rely on the forces of the international marketplace to supply most deepsea shipping requirements, and if foreign flag vessels are to continue to play a primary role in the carriage of Canadian trade. It is this element of the suggested policy that sets it apart from the approach taken by Canada since the late 1940s. Whereas the latter was essentially passive with no Government involvement, the new approach implies a more direct and active Government interest in deep-sea shipping matters, and envisages a number of measures to ensure that com-

petitive market conditions are not unduly constrained and that our national interests are both promoted and protected.

Such measures will include continued support for competitive conditions in international shipping as the most desirable means of ensuring adequate and economic shipping services. In the absence of any major changes in the current situation, this approach will also imply resistance to any proposals that would deny Canada access to commercial shipping services from any particular country or group of countries. Close monitoring by the Government of the extent, nature and impact of foreign flag participation in Canada's external trade and of technological developments will be required to ensure a quick response should Canadian interests be adversely affected or favourable opportunities arise.

The Government intends to proceed with legislation to give it broad powers to obtain information and to act where Canadian shipping interests are threatened by the actions of a foreign Government or carrier. Legislation would include the power to permit the designation of "Canadian shipping lines", including companies located in Canada but not operating vessels under Canadian registry, to enable the Government to respond to the requirements of a number of developing countries. It will also provide for the possibility of shipping agreements with one or more countries to ensure that a Canadian company is able to participate in trades from which it otherwise would be excluded by the actions or policies of other Governments.

The Government intends to assess the possibilities for Canadian flag participation in the shipment from Canada of aid and certain commercial cargoes. With respect to Arctic shipping, the Government intends that, as a condition of approval to export unprocessed or partially processed resources, Canadian registered vessels must be used if they are available at reasonable cost. The Government is also prepared to consider, on their merits and on an ad hoc basis, substantiated requests for assistance related to the use of ships both registered and built in Canada for use in the Arctic.

The Government is of the view that the measures outlined above represent an appropriate framework for Canadian deep-sea shipping policy, and it is the intention to implement the various elements of the policy over the months to come. The policy framework, and the individual elements of it, will of course be subject to review as and when circumstances change, either in Canada or internationally.



de navires immatriculés au Canada, et permettant au gouvernement de répondre aux besoins d'un certain nombre de pays en voie de développement. Elles permettront également la conclusion d'accords maritimes commerciaux avec un ou plusieurs pays, ce qui assurera qu'une compagnie canadienne puisse participer aux commetces qui autrement seraient exclus par les interces qui autrement seraient exclus par les interventions ou politiques d'autres gouvernements.

Le gouvernement évaluera les possibilités de participation du pavillon canadien à l'expédition, depuis le Canada, de certaines cargaisons pour le commerce ou l'aide à l'étranger.

Quant au transport maritime dans l'Arctique, le gouvernement envisage de prescrire l'utilisation de navires immatriculés au Canada comme condition d'autorisation pour l'exportation des ressources brutes ou partiellement transformées. Le gouvernement est également prêt à étudier, selon leur bien-fondé, des demandes d'aide justifiées relativement à l'utilisation dans l'Arctique de navirels construits et immatriculés au Canada.

Le gouvernement est d'avis que les mesures présentées ci-dessus représentent un cadre apprésentées ci-dessus représentent un cadre approprié pour une politique maritime canadienne. Il évolution de cette politique au cours des prochains mois et de les réviser en fonction de l'évolution de la situation sur le plan national et international.

ce que les forces concurrentielles du marche ne soient pas indûment contraintes et que les intérêts nationaux soient à la fois favorisés et protégés.

des occasions favorables se présentaient. intérêts canadiens se trouvaient compromis ou si d'être en mesure d'intervenir rapidement si les nements technologiques sera nécessaire afin ce extérieur du Canada ainsi que des perfectionla participation des flottes étrangères au commerde la portée, de la nature et des répercussions de pays. La surveillance étroite par le gouvernement times commerciaux de tout pays ou groupe de empêcher le Canada d'obtenir des services mariment une résistance à toute proposition visant à courante, cette approche sous-entendrait égaleproduisait aucun changement dans la situation maritimes appropriés et économiques. S'il ne se moyen le plus souhaitable d'obtenir des services transport maritime international, principe jugé le l'appui constant de la compétition au sein du Les mesures susmentionnées comprendront

Au Canada, les coûts supérieurs de la construction navale entraîneraient l'établissement d'un noyau plus petit de navires canadiens pendant une certaine période, mais contribueraient davantage au rétablissement de la balance des paiements grâce à la construction de navires au res étrangers. L'option 3 aurait un effet favorable sur la balance des paiements du Canada, princise étrangers. L'option 3 aurait un effet favorable sur la balance des paiements du Canada, princise étrangers de de membres d'équipage canadiens.

6.6 Politique

profit de la navigation en haute mer. reventilation de ressources nationales limitées au étranger et les répercussions économiques de la services satisfaisants des navires battant pavillon fait que le Canada continue de recevoir des actuelles du transport maritime en haute mer, le autres, les conditions économiques défavorables événements, le gouvernement a considéré, entre qui sera révisée à la lumière des nouveaux de canadienne. Avant de prendre cette décision favoriser le développement d'une flotte marchanpas l'adoption de nouvelles mesures fiscales pour tuelles, la réalisation de ces objectifs ne requiert conclu que, compte tenu des circonstances acconsidéré tous les facteurs, le gouvernement a de tirer profit d'occasions significatives. Ayant général qui dessert le Canada et deuxièmement, nomiques dans le cadre du système de transport services de transport maritime suffisants et écomaritime devrait être d'assurer le maintien de mier d'une politique canadienne de transport Le gouvernement a conclu que l'objectif pre-

Toutefois, le gouvernement a également conclu qu'un certain nombre de mesures sont nécessaires si le Canada continuera de compter sur les forces du marché international en vue de répondre à la majeure partie des besoins en matière de transport en haute mer et si les navires battant pavillon étranger continueront de jouer un rôle principal dans le commerce du Canada.

Cet élément est certes celui de la nouvelle politique qui s'écarte le plus de l'attitude adoptée par le Canada depuis la fin des années quarante. Si cette attitude était essentiellement passive et n'était assortie d'aucun engagement gouvernemental, la nouvelle politique sous-entend l'intérêt du gouvernement à jouer un rôle plus direct et au gouvernement à jouer un rôle plus direct et actif dans le transport en haute mer et prévoit actif dans le transport en haute mer et prévoit l'adoption de mesures concrètes afin de veiller à l'adoption de mesures concrètes afin de veiller à

sur des services étrangers pendant si longtemps qu'il ne dispose d'aucune solution de rechange, par exemple des navires battant pavillon canadien, ni de mécanismes défensifs tels qu'une législation qui protégeraient les intérêts canadiens dans certains secteurs. Même s'il n'y a pastieu de croire que le Canada ne peut continuer de compter sur des pavillons étrangers pour réponcempter sur des pavillons étrangers pour répondre à la plupart de ses besoins en transport maritime, avec certaines mesures pour assurer la protection des intérêts nationaux, la question du protection des intérêts nationaux, la question du pavillon canadien ne peut être oubliée.

A cet égard, le fait de compter entièrement sur des flottes étrangères (option 1) favoriserait considérablement l'obtention de taux de transport maritime acceptables du moins à moyen terme; en raison des circonstances actuelles, cette option semble être la plus rentable. Une telle attitude ne garantirait cependant pas la disponibilité constante ou les coûts de services étrangers constante ou les coûts de services étrangers dans tous les secteurs, compte tenu des fluctuations probables du marché dans le futur et des tendances probables du marché dans le futur et des tendances probables du marché dans le futur et des tendances probables du marché dans le futur et des tendances probables du marché dans le futur et des tendances probables du varché de certains pays. L'affrètement à long terme étant souvent utilisé pour le transport du vrac, il est plus facile d'asseurer la sécurité des approvisionnements.

Le recours à des navires étrangers administrés par le Canada (option 2) permettrait également d'obtenir des taux de transport maritime concurentiels, d'accroître la compétence du Canada en matière de gestion d'entreprises de transport en haute mer et d'augmenter le nombre d'exploitants de navires canadiens expérimentés. Ce noyau de navires se conformerait vraisemblablement davantage à la politique canadienne de transport maritime que ne le feraient les armateurs maritime que ne le feraient les armateurs étrangers.

La création d'une flotte canadienne composée de navires de construction étrangère ou canadienne (options 3 et 4, respectivement) semblerait ne pas représenter, en ce qui concerne l'éconores représenter, en ce qui concerne l'éconores canadienne, la meilleure utilisation des ressources et les expéditeurs canadiens pouraitait encourir des frais plus élevés. Elle permetrait toutefois d'accroître la compétence canadienne en matière de navigation en haute mer, pourrait aider à atténuer les problèmes du créerait un secteur du transport maritime compatible avec la politique canadienne, et pourrait fournir du travail aux chantiers navals et entrepritournir du travail aux chantiers navals et entreprises connexes au Canada.

récents déclins des échanges par mer jumelés à une importante surcapacité de transport et à des coûts d'exploitation à la hausse ont entraîné une baisse des recettes de la plupart des transporteurs et la faillite de certaines autres. La concurence offerte par les flottes soutenues par les États et les répercussions des pratiques discriminatoires à l'égard de certains pavillons ont ajouté aux graves difficultés financières des flottes des principaux partenaires commerciaux du Canada.

Les perfectionnements technologiques ont également engendré certaines répercussions. Le système des unités de chargement est maintenant en vigueur dans tous les principaux secteurs d'échange de cargaisons générales du Canada, sans compter la présence de transporteurs hautement spécialisés acheminant la majeure partie des vracs expédiés en provenance ou à destination des ports canadiens.

désirs des expéditeurs en cause. l'efficacité du système de transport intérieur et les diens, notamment la politique du gouvernement, suppression des services directs aux ports canadécision d'un exploitant en ce qui a trait à la entendu, d'autres facteurs pourraient influencer la du littoral de l'Atlantique ou du Pacifique. Bien vice sans escale à destination d'un port américain servir les ports canadiens et d'effectuer un serneurs) pourraient être obligés de cesser de descommerciaux (notamment celui des porte-conteaugmentent, les armateurs de certains secteurs Puisque les coûts d'immobilisation des navires lancer dans le secteur du transport en haute mer. nibles si des entreprises canadiennes désirent se bons navires usagés à prix abordable sont dispo-Il y a certaines répercussions sur le Canada. De

Les fournisseurs traditionnels de services maritimes du Canada pourraient être obligés d'adopter davantage de mesures protectionnistes en raison de la concurrence offerte par les flottes soutenues par les États et celles des pays en voie de développement, ce qui en retour pourrait influer sur le genre de services offerts au Canada.

6.5 Répercussions sur les options de transport maritime du Canada

Compte tenu de l'évolution actuelle et future, il est fort douteux que le Canada continue de compter machinalement sur les forces concurrentielles du marché international pour assurer tous les services dont le Canada a besoin et ce, au cout le plus bas possible. Le Canada a compté coût le plus bas possible. Le Canada a compté

différends à l'égard de certaines pratiques. Une plus grande discrimination à l'égard de certains pavillons pourrait entraîner des niveaux réduits de service, des coûts supérieurs pour les expéditeurs, des retards de transport et l'établissement de routes inappropriées ainsi que des interruptions éventuelles de service. Les exportateurs canadiens pourraient juger impossible de faire des ventes importantes de marchandises à moins que des accords de transport maritime favorisant les intérêts de l'acheteur ne soient conclus préalablement.

Les interventions des gouvernements augmentent le risque d'interruption des services maritimes à cause des facteurs politiques en cause. Les flottes marchandes soutenues par les États pourraient miner la rentabilité des fournisseurs traditionnels de services maritimes du Canada. Les restrictions que peuvent imposer d'autres gouvernements aux flottes battant pavillon de complaisance pourraient réduire l'une des sources appréciables et concurrentielles de transport maritime pour le Canada. Vu l'importance du pavillon de complaisance pour le commerce maritime du Canada, de telles restrictions pourraient time du Canada, de telles restrictions pourraient cici.

6.3 Concurrence réduite dans le secteur du transport maritime

Nombre des facteurs déjà déterminés ont également contribué à l'érosion du principe de la concurrence libre et équitable dans le commerce maritime international. De plus, une technologie plus complexe et des frais d'exploitation plus élevés semble engendrer une réduction de participants dans certains domaines.

Le transport maritime devenant plus complexe et exigeant de plus en plus de capitaux, le nombre de transporteurs desservant les ports canadiens pourraient connaître un déclin. Au fur et à mesure que des armateurs abandonneront le marché en raison des coûts croissants et des recettes déclinantés, des situations monopolistiques pourront se développer et obliger les expéditeurs à utiliser des services inappropriés et fournis à des coûts plus élevés et injustifiés.

6.4 Changements de l'économie du transport maritime international

La situation financière et économique du transport maritime mondial n'est guère saine. Les

6.0 CONCLUSION

décennies, si bien que dans certains secteurs commerciaux, ce sont les décisions du gouvernement qui déterminent les services maritimes qui seront offerts ainsi que les coûts de ces derniers plutôt que la loi de l'offre et de la demande;

- b) le principe du "libre mouvement des navires à l'échelle internationale, dans un contexte de concurrence libre et équitable," est érodé dans certains secteurs d'échange, tout particulièrement en ce qui concerne les pays en voie de développement et les pays dont le commerce est géré par l'état.
- c), les bases économiques du transport maritime international ont été considérablement perturbées au cours des deux dernières décennies et tout particulièrement au cours des dernières années ce qui a restreint la rentabilité commerciale des flottes répontent depuis longtemps aux besoins du dant depuis longtemps aux besoins du Canada en transport maritime.

6.2 Interventions des gouvernements dans le secteur du transport maritime

A titre d'interventions des gouvernements dans le secteur du transport maritime, mentionnons les efforts de nombre de pays en vue d'établir ou d'accroître leur flotte marchande respective, l'augmentation du nombre de pratiques discriminatoires à l'égard de certains pavillons afin de soutenir les flottes nationales, les accords entre les gouvernements sur le partage des échanges, les gouvernements sur le partage des échanges, les gouvernements sur le partage des échanges, les gouvernements et la participation accrue du secteur public aux entreprises de construction navale teur public aux entreprises de construction navale et d'exploitation de navires.

Les implications sont nombreuses pour le Canada. En effet, la portée accrue des mesures discriminatoires mises en oeuvre par nos partenaires commerciaux pourraient se traduire par des pressions exercées sur le Canada pour que celui-ci signe des ententes bilatérales afin de s'assurer un approvisionnement continu de services maritimes à un coût acceptable. Des accords bilatéraux de transport maritime pourraient cords bilatéraux de transport maritime pourraient devenir des outils nécessaires de règlement des devenir des outils nécessaires de règlement des

6.1 Introduction

L'objectif de la présente section est de regrouper les principales questions discutées dans les sections précédentes et de présenter un certain nombre de conclusions concernant la politique de transport maritime hauturier du Canada.

hauturière battant pavillon canadien. publics à la formation ou au soutien d'une flotte plus qu'il n'a été nécessaire d'affecter les deniers s'engager profondément dans ce domaine non maritime. Le gouvernement n'a pas été obligé de ment passive quant à sa politique de transport le Canada pouvait adopter une attitude relativeailleurs. Tant que ces conditions étaient réunies, coût comparable à celui des services offerts besoins du Canada dans ce domaine et ce, à un Les navires de nombreux pays ont répondu aux nécessaires aux échanges du Canada outre-mer. maritime pour obtenir des services appropriés et currentielles du marché international du transport teurs canadiens ont eu recours aux forces con-Depuis la fin des années quarante, les expédi-

Comme l'indiquaient les sections précédentes, les caractéristiques du commerce mondial par eau se sont cependant considérablement modifiées au cours des deux dernières décennies. Les facteurs qui jadis favorisaient un appropriés, à ment stable de services maritimes appropriés, à un coût raisonnable, disparaissent rapidement. Les conditions concurrentielles du marché et le libre mouvement des navires ont été sérieusement restreints dans certains secteurs d'échange ment restreints dans certains secteurs d'échange et éliminés dans d'autres.

L'étude des principales tendances et des principales tendances et des principales paux développements dans le commerce maritime mombre de questions susceptibles d'influer sur le commerce par eau du Canada. Ces questions, dont plusieurs sont complexes et interreliées, peuvent être regroupées sous les trois situations suivantes:

a) les interventions gouvernementales dans le commerce maritime se sont accrues considérablement au cours des deux dernières

Avec une réduction de ces coûts, les VPN de l'option 4 tombent brusquement. Ce résultat est significatif à la lumière de l'excès de capacité de construction navale courant et prévu qui tendra à construction navale courant et prévu qui tendra à garder le prix du navire étranger à un bas niveau.

La conclusion générale de cette analyse, c'est que d'un point de vue purement économique et en supposant un marché relativement libre en navigation maritime internationale, les deux options du pavillon canadien (3 et 4) représenteraient une utilisation inefficace des ressources canadiennes.

construction navale. Même si ces changements ont un impact considérable sur l'importance des VPN, ils ne modifient pas le classement des options 3 et 4 et ne mènent pas aux options ayant des VPN positives. Lorsque le taux d'escompte est réduit à 5%, presque toutes les routes de commerce dans l'option 3 et près de la moitié de ces routes dans l'option 4 ont des VPN positives. Les changements de coût des navires étrangers ont aussi un impact significatif sur les résultats.

La conclusion la plus frappante et la plus importante, c'est que toutes les routes de commerce ont des valeurs présentes nettes négatives tant dans la 3e que dans la 4e option. Il est donc préférable, dans une perspective économique, de s'en remettre à des services de transport par navires battant pavillon étranger plutôt que de construire une flotte de haute mer battant pavillon construire une flotte de haute mer battant pavillon canadien.

La deuxième conclusion importante, c'est que les valeurs présentes nettes associées à l'option 3 sont, de façon consistante, moins négatives que celles associées à l'option 4. Il apparaît que les importants bénéfices qui reviennent à l'option 3 grâce au financement étranger et au coût réduit du navire font plus que compenser les avantages du navire font plus que compenser les avantages de l'option 4 au chapitre de la construction navale (main-d'oeuvre) et du change étranger.

Le fait que dans l'option 4 les valeurs présentes nettes associées aux grands vracquiers et porteconteneurs soient beaucoup plus négatives représente une autre conclusion significative. La différence de coût entre navires canadiens et étrangers sur ces routes est beaucoup plus élevirangers sur ces routes est beaucoup plus élevirangers sur ces routes at beaucoup plus élevirangers sur ces routebalancer les avantages de l'emploi d'une main-d'oeuvre canadienne pour la construction de ces navires.

Sur la plupart des routes dans l'option 3, les valeurs présentes nettes (VPN) ne diffèrent pas tellement, car il n'y a pas de différence entre les options 1 et 3, sauf pour les frais de maind'oeuvre, les avantages au chapitre de la maind'oeuvre maritime et une prime possible sur le change étranger. Ces variables ne changeant pas beaucoup d'une route de commerce à l'autre, il n'est pas étonnant que les VPN pour l'option 3 ne n'est pas étonnant que les VPN pour l'option 3 ne varient pas tellement.

Bien qu'il y ait des écarts entre les options selon la perspective retenue (par exemple, les résultats commerciaux de l'option 4 sont moins négatifs que ceux de l'option 3, tandis que les résultats que ceux de l'option 3 sont moins négatifs que ceux de l'option 4), on retrouve une constance fondamentale entre les résultats des analyses commerciales et économiques, c'est-à-dire que les services de transport maritime étrangers sont moins coûteux que ceux offerts dans l'une ou l'autre des options canadiennes.

On a évalué la sensibilité de ces conclusions à des modifications des niveaux suivants: équipage-frais, valeur des gains nets de change étranger et avantages concernant la main-d'oeuvre en

me des bénéfices. réduisent ces paiements sont considérées comet, concurremment, les dispositions fiscales qui comme des frais du point de vue de l'investisseur même, tous les impôts payés sont considérés tes de l'entreprise de transport maritime. De représentent des créances directes sur les recetseur, en termes de flux de liquidités, car ces frais dans la détermination de la position de l'investissur la dette représentent une écriture négative tes, toutefois, les paiements de capital et intérêt transport maritime. Pour les années subséquenflux de liquidités net, de l'investisseur dans le dans la détermination de la position, en termes de ils ne figurent pas comme des écritures négatives organismes de l'Etat au constructeur de navires, de fonds d'institutions comme les banques ou les Parce que ces postes sont en fait des transferts pour l'investisseur dans le transport maritime. Canada ne sont pas considérées comme des frais

de ressources réelles. sentent pas des modifications dans l'affectation sein du secteur privé, c'est-à-dire qu'ils ne représont tout simplement des transferts financiers au vue de l'économie générale, toutefois, car ces flux de la dette ne représente pas un coût du point de dans l'analyse économique. Le remboursement convient d'inclure ces postes comme des coûts l'affectation de ressources réelles au projet, il quée à l'achat d'un navire étant une mesure de dette ou la subvention gouvernementale applitats d'un investissement de capital-actions. La sont affectées, et non simplement sur les résulporte sur l'efficacité avec laquelle des ressources vue de l'économie générale, toutefois, l'intérêt se En examinant ces investissements du point de

Du côté bénéfice de l'analyse économique, il faut considérer la valeur du produit total engendré par l'investissement en question et non simplement la part du paiement pour le bien ou service qui revient au participant privé après paiement des impôts. En pratique, les ajustements nécessaires entraînent l'inclusion des frais du service de la dette, le remboursement et les impôts comme des flux de liquidités positifs dans l'analycomme des flux de liquidités positifs dans l'analycomme des flux de liquidités positifs dans l'analycomme des flux de liquidités positifs dans l'analycommique, car ces paiements (de même que le retour financier à l'investisseur) mesurent la valeur marchande des biens produits.

Une ré-évaluation des quatre options de transport maritime dans une perspective économique confirme les conclusions fondamentales de l'analyse commerciale de l'Alcan.

canadien dans le commerce international pourrait favoriser l'entrée d'un personnel dans ce genre de commerce, réduire la rotation du personnel et aider à réduire les frais de main-d'oeuvre subis par les exploitants canadiens, vu le taux moins élevé de rotation ainsi qu'un accroissement de la productivité.

Afin d'encourager les plus expérimentés à demeurer à bord comme officiers ou membres d'équipage, il y aurait peut-être lieu d'instaurer un programme aux termes duquel les réductions d'impôt augmenteraient graduellement pendant, par exemple, les cinq premières années de service d'un individu à bord d'un navire battant vice d'un individu à bord d'un navire battant international.

L'analyse révèle que des réductions de l'ordre de 10% de frais d'équipage amélioreraient d'envior 1.5% la position concurrentielle des options 3 t4.

Ce qui se dégage du rapport de l'Alcan quant à la viabilité commerciale des diverses options étudiées, c'est qu'un certain nombre de routes peuvent être rentables pour des entreprises canadiennes. Selon les hypothèses formulées et en l'absence de changements aux politiques du gouvernement, le coût du transport d'une cargaison canadienne serait le plus faible si le Canada son canadienne serait le plus faible si le Canada s'en remettait à des transporteurs battant pavillon étranger.

5.8 Les frais et les bénéfices

L'analyse commerciale des options de transport par navire de haute mer a mis en cause l'établissement d'une série de flux de liquidités pour indiquer le changement net dans la position financière d'un investisseur éventuel. Ces flux de liquidités ont ensuite été escomptés à un taux d'intérêt qui correspond au coût d'opportunité du d'intérêt qui correspond au coût d'opportunité du d'intérêt qui correspond au coût d'opportunité du sapital-actions de l'investisseur. La valeur présente nette du flux commercial de liquidités mesente nette du flux commercial de liquidités mesurait le montant dont les profits prévus étaient supérieurs ou inférieurs à ce qui serait considéré comme un retour d'investissement acceptable.

Même si cette façon de procéder correspond à l'évaluation des possibilités d'investissement dans le secteur privé, la comptabilité doit être modifiée quelque peu afin d'examiner le projet dans une perspective sociale. Dans l'analyse commerciale des options 3 et 4, la dette encourue pour acheter le navire et les subventions du gouvernement à la construction navale au gouvernement à la construction navale au

de la période d'amortissement améliorerait la profitabilité relative des options 3 et 4, sans les rendre aussi profitables que la 1 re option.

connexe. qui autrement seraient payés sur le revenu non cales de l'Etat, à cause de la réduction des impôts certainement par une réduction des recettes fisble économiquement. Cette mesure se traduirait dans une mesure qui ne pourrait pas être justifiamiques vers le transport maritime, probablement une diversion de capital d'autres secteurs éconoamortissement, cette mesure pourrait encourager cier un tiers, non connexe, des déductions pour rées à des tiers. S'il était possible de faire bénéfitions pour amortissement ne seraient pas transfépremière année, ce qui suppose que les déductions pour amortissement allant jusqu'à 100% la lité de report de pertes pour tirer profit de déducaussi besoin de profits suffisants ou d'une possibipôts sur les profits. Ces compagnies auraient que ces compagnies paient maintenant des impour le gouvernement du Canada, en supposant rait par une perte équivalente de recettes fiscales prises de navigation selon un tel régime se tradui-Toute amélioration de la rentabilité des entre-

5.6 Crédit-bail et location à un tiers

Le financement à bail offre plusieurs avantages aux armateurs, le principal étant d'éviter d'engager de l'argent dans du capital-actions. Le créditbail est notamment avantageux pour les petites entreprises qui n'ont pas de gros profits à investir et ne peuvent profiter d'occasions offertes aux acheteurs de navires neufs.

Une forme de crédit-bail souvent utilisée dans les milieux maritimes est la location à un tiers qui permet le transfert d'avantages fiscaux à des tiers.

Dans le régime fiscal actuel, toutetois, la location à un tiers semble être un stimulant plutôt incertain, étant donné que les institutions financières ne concluront de telles transactions qu'avec des entreprises pouvant offrir une chartecrédit et qui sont prêtes à louer le navire pour toute la période du bail.

5.7 Réduction d'impôt sur le revenu personnel des officiers et des membres d'équipage

Une réduction d'impôt pour les officiers et membres d'équipage à bord de navires battant pavillon

mais immatriculés au Canada), mais pas suffisamment pour la rendre concurrentielle par rapport à la 1 re option (le pavillon étranger), en cette période de marchés en crise et d'excédent de navires. Toutefois, elle n'améliorerait pas la compétitivité de l'option 4 (navires construits et exploités au Canada) aux termes de la législation fiscale actuelle. L'effet sur la valeur présente nette de la disponibilité de crédits d'impôt assurée par de fortes déductions pour amortissement au cours des premières années est supérieur à au cours des premières années est supérieur à celui de la réduction des taux d'imposition.

5.5.2 Fonds de prévoyance

Une variante de la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés serait l'exemption fiscale sur l'argent mis de côté pour l'achat de navires neufs construits au Canada. Ce genre de programme serait évidemment très profitable pour le secteur de la construction navale, toutefois, et son utilité devrait être évaluée surtout à ce point de vue.

Le fait de permettre à toute entreprise canadienne de mettre en réserve des fonds exempts d'impôt en vue de les investir dans des entreprises de transport maritime international ne paraît peut-être pas très intéressant étant donné les recettes sacrifiées, mais cette mesure réduirait au minimum la participation directe de l'État en laissant l'initiative au secteur privé.

5.5.3 Provisions pour amortissement

celle offerte par la première option. Une réduction valeur présente nette ne serait pas meilleure que concerne les tarifs marchandises requis, mais la première (sinon supérieure à celle-ci) en ce qui mesure rendrait l'option 4 concurrentielle avec la l'option 3 concurrentielle avec la première. Cette pertes. Cela ne suffirait pas encore à rendre une telle possibilité d'amortissement ou report de avait fait suffisamment de profits pour soutenir la première année et si la compagnie en cause déductions pour amortissement étaient imputées l'option 3 de 9% à 14% selon la route, si 100% des qu'une telle réduction améliorait la position de bilité commerciale des options 3 et 4. On a trouvé canadiennes) pourrait améliorer nettement la viaan (normalement employée par les compagnies période d'amortissement de cinq à huit ans à un Canada. L'analyse révèle qu'une réduction de la ment dans des navires neufs construits au sement est une façon d'encourager l'investisse-L'augmentation des déductions pour amortis-

modifiées. En employant le modèle créé pour l'étude de l'Alcan, une analyse plus poussée a été faite en se fondant sur des conditions des prêt plus intéressantes, des conditions fiscales plus préférentielles et des améliorations dans divers autres facteurs comme les effectifs.

5.4 Conditions de prêt plus intéressantes

Un programme de garantie de prêt réduirait les frais de financement pour des armateurs canadiens qui achèteraient des navires à exploiter sous pavillon canadien. Ce genre de programme utiliserait les ressources financières de l'État, sans dépense directe de fonds publics, pour obtenir des taux d'intérêt inférieurs, des périodes prolongées de remboursement et peut-être des prolongées de remboursement et peut-être des prolongées de prêt plus forts que ce qui pour rait autrement être obtenu dans le commerce.

Un programme d'assurance-prêt protégerait l'État et l'institution prêteuse contre des pertes possibles si un emprunteur manquait à ses engagements et si la valeur de revente d'un navire gements et si la valeur de revente d'un navire. Ce genre de programme serait financé par une taxe représentant un pourcentage du prêt total et qui pourrait être payée par l'emprunteur sous forme de prime annuelle. L'assurance-prêt n'est qu'une de prime annuelle. L'assurance-prêt n'est qu'une elle faisait croître le taux d'intérêt de 1/4 à 1/2 pour cent, elle offrirait plus de sécurité aux prêteurs.

L'analyse a indiqué qu'une modification des conditions du prêt pourrait rendre les options 3 et 4 plus profitables que la 1 re option. La capacité de concurrence du Canada est profondément influencée par les coûts de financement.

5.5 Conditions fiscales plus préférentielles

5.5.1 Réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés

Une façon d'encourager les armateurs canadiens à se lancer dans le transport de haute mer avec des navires battant pavillon canadien serait de prévoir un allégement fiscal sur les profits d'une telle entreprise. Le taux actuel d'impôt sur le revenu des sociétés au Canada (sauf pour les petites entreprises) est de 48%.

L'analyse révèle qu'une réduction à zéro de ce taux améliorerait la position relative de l'option 3 (navires acquis de la source la plus économique

Produits forestlers - acier Produits for - autos Conteneurs et Ro Ro	Saint Laurent – Europe de l'Ouest Mantimes – Europe de l'Ouest Mantimes – Europe de l'Ouest Mantimes – Europe de l'Ouest	homogenes Chargements confenence
	png np	Vrac
grain - bauxite	Saint-Laurent - Europe de l'Ouest Saint Laurent - Est de l'Amérique	Vrac
grain - lest	Cote du Pacifique - Japon	Vrac
Marchandises exportees - importees charbon-lest	atuoA	Categorie de marchandises

services de transport, demeurait le même. qu'il en coûterait à l'exploitant pour assurer les des marchandises, l'ordre des options, selon ce taille du navire, la longueur du trajet et le mélange cas, même avec des hypothèses variantes sur la classait derrière l'option 3. Dans tous les autres routes de transport de conteneurs, l'option 4 se port fut le suivant: options 2, 1, 4 et 3. Pour deux coût croissant pour assurer les services de transdes options de transport maritime en termes de tions 1 et 2. Dans presque tous les cas, l'ordre chacune des routes dans les conditions des opcommerciale fut invariablement supérieure pour rentielles que les options 1 et 2. La viabilité tions canadiennes (3 et 4) seraient moins concurmarchandises requis indique que les deux oppourraient être commercialement viables, le tarif chacune de ces routes laissent entendre qu'elles Même si les valeurs présentes nettes pour

De façon générale, on a conclu que l'utilisation de navires battant pavillon étranger se traduirait par un coût inférieur pour l'exploitant. A cet égard, les options 1 et 2 n'ont pas révélé de différence significative. Des variations dans des situations option de devancer l'autre. Les frais encourus pour assurer des services de transport par navire de haute mer selon les options 3 et 4 ont été jugés suffisamment semblables et ne révèlent aucune suffisamment semblables et ne révèlent aucune différence significative.

Ces résultats se fondent sur un certain nombre d'hypothèses sur les frais, les recettes, les taux de financement, les conditions de remboursement de prêt et les tarifs marchandises du marché. Pour évaluer l'impact de changements possibles sur la compétitivité et la profitabilité relatives des options 3 et 4 par rapport aux options 1 et 2, des options 3 et 4 par rapport aux options 1 et 2, plusieurs des hypothèses sous-jacentes ont été

les quatre routes de transport de conteneurs représentent 78% du commerce canadien des marchandises conteneurisées.

L'étude ne tente pas de choisir des routes pour des possibilités d'investissement canadien. Elle ne fait qu'examiner les avantages commerciaux des quatre possibilités. Les conclusions se fondent sur les conditions moyennes prévues pour une période de 20 ans et s'expriment dans les termes suivants:

- a) la valeur présente nette en dollars de 1976 d'un flux net de liquidités sur la période de 20 ans;
- b) les tarifs marchandises ou frais unitaires qui devraient être réalisés par un propriétaireexploitant pour rentrer dans ses frais et réaliser un profit net de 10% après impôts;
- c) le taux de rendement interne ou le taux d'escompte qui produirait une valeur présente nette de zéro (entrées nettes moins sorties nettes égalent zéro).

On a choisi un navire typique pour chaque route et on a évalué les volumes de trafic. Des tarifs marchandises futurs ont été calculés tout comme les frais futurs d'exploitation du navire. D'autres variables ont été incluses: le prix d'achat ou d'affrètement du navire, les échéanciers de paiement et les conditions de prêt, les périodes d'amortissement, les frais d'entretien et d'équipades, les frais de séjour au port et de ravitaillement en combustible, les farifs marchandises du marche et les faux d'escompte appropriés.

L'analyse indique que des navires construits et immatriculés au Canada (4e possibilité) pourraient se révéler profitables sur sept routes. Les navires obtenus de la source la plus économique, mais immatriculés au Canada, ont été jugés possiblement profitables sur six routes. Ces options, toutefois, seraient de 5% à 17% moins profitables que les services étrangers de transport maritime (1 re possibilité) ou des navires sous pavillon étranger gérés et exploités par une compagnie canadienne (2e possibilité).

Les perspectives de viabilité commerciale sur les routes présentées au tableau suivant justifiaient une étude plus détaillée:

4e option - pavillon canadien, construction au Canada

Il s'agirait de navires construits, gérés et exploités au Canada et battant pavillon canadien, ce qui ressemble à la troisième possibilité, saut que les navires seraient construits au Canada et non achetés à la source la plus économique.

La première possibilité correspond à la situation courante pour ce qui est de la plupart des services de transport en haute mer offerts aux expéditeurs canadiens bien que des compagnies établies au Canada gèrent actuellement un grand nombre de navires — jusqu'à 100 probablement — battant pavillon étranger, dont plusieurs desservent des ports canadiens (voir deuxième possibilité).

Nous traiterons des quatre possibilités par rapport à leur viabilité commerciale, au coût et aux avantages et à la réaction à diverses mesures d'assistance.

5.3 La viabilité commerciale – l'étude de l'Alcan

chandises en cause seraient employés. convenant à la nature et à la quantité des marpour chaque route en supposant que des navires l'analyse, des frais et des recettes ont été prévus pour les marchandises diverses. Aux fins de tes de transport en conteneurs et deux routes routes de chargements homogènes, quatre rous'agit de 12 routes de transport de vrac, cinq navires de haute mer (en termes de tonnage). Il exportations et 30% de nos importations par marchandises représentant, en 1974, 54% de nos éprouve sur 23 routes choisies de transport de relatives des quatre possibilités exposées et les Ltd. examine la compétitivité et la rentabilité fédéral et exécutée par l'Alcan Shipping Services Une étude commandée par le gouvernement

Les 12 routes de transport en vrac comptent pour 55% des exportations canadiennes de vrac par navires de haute mer et pour 35% des importations de même nature en 1974. Les cinq routes de transport de chargements homogènes comptent pour 48% du commerce canadien de haute mer dans cette catégorie pour la même année et

5.0 TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER — PAVILLON CANADIEN

5.1 Introduction

Toute politique de transport maritime en haute mer établie pour le Canada doit tenir compte non seulement des tendances extérieures et des développements exposés précédemment, mais aussi des réalités économiques de la navigation. Dans la présente section, nous examinons un certain nombre d'approches pour la fourniture de services de transport maritime à l'appui du comservices de transport maritime à l'appui du commerce canadien à deux points de vue; la viabilité commerce canadien à deux points de vue; la viabilité commerce et le rapport coût-profit.

5.2 Choix d'approches

Un certain nombre d'approches peuvent être envisagées afin d'assurer les services de transport maritime au Canada. Les quatre possibilités retenues aux fins de la présente analyse sont les suivantes:

1re option – pavillon étranger

On peut acquérir les services en s'adressant à des compagnies de navigation maritime établies à l'étranger. Le choix serait fondé sur la qualité des services et les tarifs offerts.

2e option - pavillon étranger, gestion canadienne

Des navires immatriculés à l'étranger et employant des équipages étrangers peuvent fournir les services; ces navires pourraient toutefois être gérés par des compagnies établies au Canada et appartenant surtout à des Canadiens et contrôlées par eux.

3e option - pavillon canadien, construction à l'étranger

Des navires achetés au meilleur prix possible, mais gérés et exploités sous pavillon canadien pourraient assurer ces services. La principale différence par rapport à la deuxième possibilité, c'est que les équipages seraient canadiens et que les compagnies seraient soumises à la législation les compagnies seraient soumises à la législation discale canadienne au lieu de fonctionner dans d'autres pays.

afin que le gouvernement puisse les aider à maintenir leur position ou à se prévaloir de nouvelles possibilités offertes dans l'Arctique ou dans le transport en haute mer.

commerce transfrontalier pourrait s'accroitre. Cette sanction économique ainsi que la difficulté d'obtenir des capitaux a incité le CMC à se rallier à d'autres associations maritimes canadiennes

une part importante du tonnage américain. Le Canada est concerné par des projets de loi des États-Unis qui auraient pu assujettir le trafic américain acheminé via les ports canadiens à l'autorité d'organismes des États-Unis. De tels changements éventuels doivent être étroitement aurveillés par le Canada.

Des consultations plus sérieuses avec Washington pourraient être nécessaires afin de préciser clairement les intérêts et les préoccupations du Canada en matière de transport maritime. Il est cependant difficile de tenir de telles consultations en raison du nombre de ministères et d'orgations en raison du nombre de ministères et d'organismes s'occupant des questions de transport maritime de chaque côté de la frontière ainsi qu'à cause des différences de point de vue qui existent entre ces derniers.

A ce jour, le Canada n'a pas souffert des programmes américains mis en oeuvre dans les Grands lacs; l'intérêt renouvelé dont fait l'objet le transport maritime sur les Grands lacs et la récente révision de la politique américaine exigeront cependant une surveillance étroite de la situation, étant donné que dans le commerce stransfrontalier des Grands lacs la fragilité de notre transfrontalier des Grands lacs la fragilité de notre position peut jouer un rôle important.

4.4.6 Transport maritime sur la côte du Pacifique

ment aux Etats-Unis où la concurrence dans le res que ceux appliqués ailleurs, tout particulièreréglements du gouvernement qui sont plus sevecoût de plus en plus élevé de respecter des récemment exprimé des inquiétudes au sujet du queurs, le Council of Marine Carriers (CMC) a tant des propriétaires de l'industrie des remorcommerce transfrontalier. En tant que représenrieur et environ quatre millions de tonnes pour le marchandises par année pour le commerce intédéchargent environ 25 millions de tonnes de de navires de la côte du Pacifique chargent et l'industrie forestière. Les propriétaires canadiens seaux de transport et les activités connexes de communautés avec les principaux ports, les ré-Colombie-Britannique. Ils relient de nombreuses rent un service essentiel le long de la côte de la du Pacifique où remorqueurs et chalands assu-Il existe une autre flotte importante sur la côte

admissible à un régime d'assurance hypothécaire gouvernemental pour les nouveaux navires ainsi qu'à un régime d'exemption fiscale sur les capitaux accumulés aux fins de remplacement des navires.

Jusqu'ici, le subventionnement des transporteurs maritimes américains des Grands lacs exploités au-delà de la frontière n'a pas engendré de répercussions importantes sur les activités marchandes canadiennes comme on le prévoyait. À propriétaires de navires américains et canadiens, propriétaires de navires américains et canadiens, au chapitre du financement et des avantages dant affaiblir la position de la flotte canadienne et dant affaiblir la position de la flotte canadienne et donner lieu à des demandes de soutien financier du gouvernement afin de maintenir la compétitivité des exploitants de navires canadiens.

pourrait être nécessaire de les diminuer. tions nuisent aux intérêts maritimes canadiens, il surveillance et s'il était prouvé que ces importa-50 ans. La situation fait toutefois l'objet d'une porter ces navires dont certains ont déjà plus de exprimées au Canada quant aux avantages d'imtés au Canada. Certaines préoccupations ont été Grands lacs et certains d'entre eux ont été impora créé un surplus de transporteurs âgés des pieds de longueur. La construction de tels navires transporteurs géants atteignant jusqu'à 1 000 nouveaux vracquiers américains, notamment de lacs, elle a cependant stimulé la construction de trice des armateurs canadiens dans les Grands Unis de 1970 n'ait pas modifié la position domina-Bien que la Merchant Marine Act des Etats-

Afin de résumer la question générale des relations canado-américaines en matière de transport maritime, disons que le Canada a adopté une politique de laissez-faire dans le secteur du transport maritime international tandis que les États-Unis ont adopté divers programmes de financement, une structure réglementaire dynamique ainsi que des mesures législatives de traitement préférentiel afin de soutenir la flotte nationale. Malgré l'écart entre ces deux optiques et la proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays, le Canada a proximité des ports des deux pays.

En ce qui concerne le trafic de conteneurs à destination d'outre-mer, des expéditions considérables sont effectuées via les ports américains sur les côtes du Pacifique tandis que sur la côte de l'Atlantique, les ports canadiens manutentionnent

transportent la majeure partie des expéditions outre-frontières sauf sur la côte Atlantique où les flottes étrangères jouent un rôle important. Les transporteurs canadiens sont particulièrement présents dans le secteur des Grands lacs et du Saint-Laurent. Des coûts d'exploitation inférieurs, la nature complémentaire des expéditions de minerai de fer et de grain ainsi que l'intégration de quelques lignes maritimes canadiennes à des secteurs industriels importants des États-Unis sont autant de facteurs contribuant à la position sont autant de facteurs canadiens.

Certaines autorités considèrent l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent comme le point tournant de l'évolution de la flotte canadienne des Grands lacs. Les perfectionnements technologiques à l'origine de la construction de navires autodéchargeurs et les changements institutionnels tels que la possibilité d'obtenir des subventions à la construction de navires et un fonds de tions à la construction de navires et un fonds de téserve exempt d'impôt pour l'achat de nouveaux navires ont également favorisé l'essor de la flotte des Grands lacs.

Compte tenu du monopole des expéditions nationales de grain entre Thunder Bay et les ports du fleuve Saint-Laurent, monopole tributaire de certaines restrictions sur le cabotage imposées aux navires canadiens, les transporteurs des Grands lacs peuvent offrir des taux avantageux de transport du minerai de fer à titre de cargaisons de retour.

De temps à autre, certaines plaintes ont été formulées à l'effet que les armateurs américains étaient indûment désavantagés par la domination canadienne dans les Grands lacs. De telles opinions ne tiennent pas compte d'un certain nombre de considérations pertinentes. Elles indiquent cependant comment les événements et les circependant comment les événements et les circonstances sont perçus par les autres intéressés constances sont perçus par les autres intéressés et expliquent en partie certaines mesures adoptées par nos voisins du sud.

Ainsi, la Merchant Marine Act des États-Unis de 1970 visait avant tout à revitaliser la flotte marchande américaine des Grands lacs. En désignant les Grands lacs comme "quatrième litto-tal", cette loi a rendu le marché des transbordeurs admissible aux subventions différentielles à la construction et à l'exploitation des navires et a offert d'autres avantages dont profitaient déjà depuis longtemps les armateurs améraient déjà depuis longtemps les armateurs américains des autres littoraux. Cette loi a également ricains des autres littoraux. Cette loi a également ricains des autres littoraux. Cette loi a également ricains des autres littoraux.

Justice n'ont pas reçu l'assentiment de toutes les administrations américaines et la position qui sera éventuellement adoptée par les États-Unis demeure pour le moment incertaine. Plusieurs comités du Congrès étudient les pratiques employées par les conférences et cette étude pourtait entraîner des modifications substantielles du système. En outre, certains groupes demandent des exemptions antitust moins restreintes à l'égard des navires de ligne participant au commerce étranger des États-Unis.

Si la politique maritime des Etats-Unis permettait éventuellement l'établissement de conférences fermées, il y aurait alors compatibilité avec la politique canadienne actuelle. Des restrictions sévères à l'endroit des conférences desservant les ports américains pourraient cependant nuire aux intérêts canadiens, surtout à cause de l'étroite intégration des réseaux de commerce et de transport des deux pays.

4.4.4 Réservation des cargaisons

cette politique américaine. Canada n'a pas été touché outre-mesure par cargaisons des Etats-Unis sont en cause, le lées par le gouvernement. Puisque seules les aux cargaisons produisant des recettes et contrôaux transporteurs des Etats-Unis d'avoir accès législatives sont conçues en vue de permettre navires battant pavillon américain. Ces mesures partie, et selon des mesures législatives, aux des Etats-Unis sont réservées, entièrement ou en des transporteurs, certains types de cargaisons tion gouvernementale dans le domaine du choix ce même organisme et ont évité une vaste immixmoins approuvé l'esprit du Code de libération de majorité des pays membres de l'OCDE ont au vation de cargaisons est complexe. Bien que la La position des États-Unis en matière de réser-

La politique des Etats-Unis concernant le partage bilatéral des échanges préoccupe cependant le Canada en raison de ses effets sur le transport maritime national. Les répercussions des ententes bilatérales de partage des cargaisons peuvent annuler les possibilités d'exploitation des transporteurs desservant le Canada à l'égard des échanges visés en réduisant la quantité de caréchanges visés en réduisant la descriptions de caréchanges visés en réduisant la descriptions des caréchanges visés en réduisant la descriptions des caréchanges visés en réduisant la description des descriptions de caréchanges visés en réduisant la description des descriptions des des caréchanges visés en réduisant la description des des caréchanges visés en réduisant la description des des caréchanges visés en réduisant la description des de caréchanges visés en réduisant la description des des de caréchanges visés en réduisant la description des des des caréchanges visés en réduisant la description des des des des des des des de caréchanges de de caréchanges de des des des des des des de de caréchanges de de de caréchanges
4.4.5 Transport maritime dans les Grands lacs

Les navires d'immatriculation canadienne

quantité de cargaisons conteneurisées, en provenance ou à destination du Canada, qui est déroutée via les ports américaines est supérieure à celle des marchandises américaines acheminées par l'entremise des ports canadiens; cependant, cette différence n'a pas été considérable aux cours des dernières années.

Il semble parfois que les autorités et les agents portuaires des États-Unis ne sont pas au courant du volume des expéditions de cargaisons canadiennes acheminées par les ports des États-Unis. Les autorités américaines sont évidemment préoccupées par les soi-disant pertes pour leurs ports, mais le déroutement de cargaisons canadiennes dans les ports des États-Unis n'est cependant pas perçu comme un problème. Les pendant pas perçu comme un problème. Les lignes canadiennes et les ports connaissent bien les coûts et les bénéfices du déroutement des cargaisons.

Jusqu'ici, le Canada a été d'avis que des mesures législatives protectionnistes ne sauraient résoudre les problèmes de déroutement de cargaisons et a préféré compter sur les forces du marché, dans la mesure au moins où les États-Unis ne poursuivent pas un programme protectionniste plus dynamique, dans lequel cas le Canada pourrait éprouver certaines difficultés à conserver une attitude passive.

4.4.3 Réglementation des conférences maritimes

réglementation des conférences maritimes. gences très évidentes en ce qui a trait à la l'égard de la politique maritime à appliquer, diverce à des divergences marquées d'opinion à des services plus efficaces, ils ont donné naissand'assurer aux consommateurs et aux expéditeurs Bien que ces perfectionnements aient permis United States Maritime Administration (MARAD). Interstate Commerce Commission (ICC) et la vé des différends politiques entre la FMC, la constituent des perfectionnements qui ont souletransport intermodal et le concept du "minibridge" transport par eau de 1980. La conteneurisation, le me américaine à la lumière des besoins en qu'il est nécessaire de changer la politique mariti-Le Congrès des Etats-Unis semble convenir

Un récent rapport du ministère de la Justice des États-Unis niait le fait que l'absence de conférences maritimes dans le secteur des navires de ligne engendrerait inévitablement une concurrence déloyale. Les conclusions du ministère de la

> Canada a adopté une politique en vertu de laquelle il a presque entièrement recours à des navires étrangers pour assurer ses échanges outre-mer.

La proximité des Etats-Unis, l'importance des activités commerciales mutuelles et les répercussions considérables des décisions politiques aions considérables des décisions politiques américaines donnent à entendre que dans le cadre de la mise au point de la politique canadienne de transport maritime une évaluation complète des intérêts maritimes communs devrait être effectuée ainsi qu'une analyse des questions où les deux pays diffèrent de point de vue. Ces questions peuvent être regroupées, aux fins de la discussion, sous cinq sujets distincts mais très connexes: le déroutement des cargaisons, la réslementation des cargaisons, la réservation des cargaisons, la réservation des cargaisons, la réservation des cargaisons, la transport maritime dans les Grands lace et sur la côte du Pacifique.

4.4.2 Déroutement de cargaisons

sur la côte du Pacifique. Dans l'ensemble, la compensée par l'utilisation des ports américains diennes. Cependant, cette situation est plus que Unis ne manutentionnent de marchandises canacargaisons américaines que les ports des Etatsde l'est du Canada qui manutentionnent plus de conteneurisées favorise généralement les ports modèle habituel de déroutement des cargaisons Sauf dans le cas d'interruptions importantes, le lesquelles se prêtent davantage au déroutement. plus souvent sur les cargaisons conteneurisées, des ports nationaux. Ces demandes portent le vue d'adopter des mesures favorisant l'utilisation fréquemment, des demandes sont présentées en nomiques et politiques importantes ment du trafic engendre des répercussions écosées. Les deux Etats considèrent que le déroutelorsque les voies normales ne peuvent être utiliexpéditeurs des deux pays un choix de routes trafic est un processus bilatéral qui offre aux de grains des Etats-Unis. Le déroutement du également au transbordement des exportations réseau canadien. Les ports du Canada servent Unis envoient souvent leurs marchandises via le ports américains et les expéditeurs des Etatsleurs importations et leurs exportations via les Etats. Les expéditeurs canadiens acheminent bles de cargaisons depuis les ports des deux transport sont à l'origine d'expéditions considéracains et l'étroite intégration des deux réseaux de L'importance des échanges canado-améri-

qu'on peut autoriser à naviguer dans les eaux voie de réglementation les genres de navires arctiques, mais il peut être très difficile de favoriser la navigation sous pavillon canadien.

Une méthode de recouvrement des frais représente une autre option. On pourrait exiger des projets nécessitant des navires étrangers qu'ils recouvrent un niveau plus élevé d'investissements publics que ceux dont lesquels la participation canadienne est plus importante.

navigation dans l'Arctique. implications pour la construction navale et la aura sur le développement du Nord ainsi que les devra prendre en considération l'impact qu'elle politique de transport maritime. L'option choisie plus à la construction navale toutefois qu'à la re expérimentale. Cette forme d'aide s'applique pour la construction de navires spéciaux de natuseule assistance spéciale justifiée pourrait être secteur maritime ou dans d'autres industries. La traitement semblable dans d'autres parties du donner lieu à des pressions en vue d'obtenir un approprié. Cette assistance pourrait également est toujours difficile de fixer le niveau d'aide au transport maritime dans l'Arctique, même s'il étrangères. Cette approche pourrait bien convenir armateurs libre de concourir avec les flottes spéciaux, fiscaux ou financiers, et laisserait les Une autre option assurerait des stimulants

4.4 Questions concernant le Canada et les États-Unis

4.4.1 Introduction

ka, de Hawaii et de Porto Rico). Par ailleurs, le côtiers et contigus comme dans le cas de l'Alasaméricains (y compris les échanges côtiers, interéchanges nationaux à l'intention de transporteurs ventionnés ainsi que la réservation de tous les indirecte des services subventionnés et non subtiel des cargaisons jumelé à un régime d'aide fonds spéciaux de réserve, le traitement préférenet de l'exploitation, l'assurance hypothécaire, des subventionnement différentiel de la construction affeint grâce à diverses mesures telles que le des ressortissants américains. Cet objectif est navires de construction nationale et exploités par marchande nationale bien établie, composée de politique américaine vise à maintenir une flotte différente en matière de transport maritime. La Unis ont à certains moments adopté une optique sieurs intérêts communs, le Canada et les Etatspartenaire commercial du Canada. Malgré plu-Les Etats-Unis sont de loin le plus important

4.3.3 Options de transport maritime pour l'Arctique

de politiques. dre un certain nombre de problèmes en matière de notre souveraineté, une telle situation engenprotection du milieu arctique et à la préservation dien. Vu l'importance que nous accordons à la chandises depuis les eaux de l'Arctique canaeffet pris une avance dans le transport de marnavires battant pavillon étranger. Ces pays ont en raient très difficilement concourir avec tous les gation internationale, des navires canadiens pourrespectées. Etant donné l'état actuel de la navipollution des eaux arctiques par les navires sont sitions du Règlement sur la prévention de la importe le "contenu canadien", tant que les dispoles transporteurs ou les navires de leur choix peu navigation. Les expéditeurs sont libres de choisir lorsque les eaux de l'Arctique sont ouvertes à la ques techniques des navires et les périodes dans l'Arctique ne touchent que les caractéristi-Actuellement, les restrictions sur la navigation

En plus de contribuer aux activités économiques au Canada, une forte participation canadienne à la navigation dans l'Arctique, surtout au cours de la première phase du développement, donnerait aux Canadiens l'occasion d'établir une tête de pont dans ce domaine. Exiger que la préférence soit accordée à des navires canadiens est une taçon d'assurer la participation canadienne au transport maritime dans l'Arctique. On ne au transport maritime dans l'Arctique. On pourrait favoriser les options suivantes:

- navires construits et immatriculés au Canada,
- navires immatriculés au Canada, ou
- navires sous contrôle canadien.

On pourrait également accorder la préférence à des brise-glaces suffisamment autonomes dans leurs opérations et qui ne nécessitent pas l'aide des brise-glaces de la Garde côtière. Le fait d'accorder des primes pour des navires canadiens pourrait aussi représenter une option valable de transport maritime dans l'Arctique. Il fauble de transport maritime dans l'Arctique. Il faudient toutefois s'assurer que les primes versées suffisent à encourager l'emploi de navires canadiens.

La réservation de cargaisons est une autre possibilité. Le Canada pourrait réserver la totalité ou une partie du trafic de l'Arctique à des navires battant pavillon canadien. Il est également possible de contrôler par voie de réglementation les ple de contrôler par voie de réglementation les per res disponibles. Il est possible de contrôler par

Le développement économique dépend dans une grande mesure de nos efforts en vue de réaliser l'autosuffisance en matière d'énergie. Il s'agit de répondre à nos besoins avec des approvisionnements nationaux autant que possible et cet objectif dépend de trois éléments: exploration et mise en valeur accrues, information accrue sur les ressources, nouveaux systèmes de livraison et participation canadienne plus grande.

Les décisions concernant les approvisionnements futurs en ressources énérgétiques exigent beaucoup plus d'information sur l'importance des ressources renouvelables. Un bon programme d'exploration et de mise en valeur pourrait coûter 40 millions de dollars de 1975 pour les 15 prochaines années. Une exploration accélérée et la mise en valeur des ressources en hydrocarbures de l'Arctique supérieur, de même que la création d'une classe appropriée de brise-glaces ont déjà d'une classe appropriée de brise-glaces ont déjà reçu l'appui du gouvernement.

océanique. cherches et du développement en génie figues internationaux et l'accroissement des recôtières; la participation aux programmes scienti-Canada relatifs à l'océan; la gestion des zones océaniques; le respect des engagements du maritimes; la mise en valeur des ressources sur des programmes de science et de technologie couvertes de glaces avec une insistance spéciale tionale dans les travaux sur et sous les eaux chons à établir une excellente réputation internades ressources offshore. A cette fin, nous chercipation de l'industrie canadienne à l'exploitation prises pour stimuler le développement et la partivaleur. Un certain nombre de mesures ont été Petro Canada dans l'exploration et la mise en des ressources, comme en fait foi l'entrée de tre la participation canadienne à la mise en valeur Le gouvernement s'est aussi engagé à accroî-

La politique du transport énoncée en 1975 fenait compte de l'émergence d'une nouvelle phase de développement national sous la forme d'un déplacement d'attention des transports bien sommaire souligne que l'accès aux ressources du Nord exigerait de gros investissements, dont l'emplacement et le type pourraient grandement influer sur la qualité, l'efficacité, la répartition et la diversité du développement du Nord. A cet égard, diversité du développement du Nord. A cet égard, pet transport maritime peut servir efficacement la politique nationale.

valeur prises maintenant auront des répercussions à long terme qui établiront des précédents. Même si les activités maritimes au nord du 60° parallèle sont très diversifiées, le trafic maritime total est faible par rapport aux volumes transportés le long des deux littoraux ou dans le système due peut être ventilé comme suit: Port de Churchill, ravitaillement des postes de l'est de l'Arctique peut être ventilé comme suit: Port de Churchill, ravitaillement du district de Keewatin, trafic du de la Compagnie de la Baie d'Hudson, trafic du de la Compagnie de la Baie d'Hudson, trafic du Gene, ravitaillement du district de la Compagnie de la Baie d'Hudson, trafic du générale du transport maritime dans l'Arctique en générale du transport maritime dans l'Arctique en 1976.

TRAFIC DE L'ARCTIQUE – 1976 (en tonnes courtes) 1978 848 848 848

Churchill
Ravitaillement de l'est de l'Arctique
658 323
Autre trafic, est de l'Arctique
650 664
Trafic du Mackenzie
7 247 452
Total

4.3.2 Objectifs du gouvernement – politiques concernant la navigation dans l'Arctique

Un certain nombre d'objectifs et de lignes directrices s'adressent à la navigation dans l'Arctique. Les objectifs fédéraux concernant le Nord canadien visent, entre autres, à stimuler un développement économique viable dans les régions des Cerritoires du Nord-ouest de façon à permettre à possible à l'économie nationale et au bien-être matériel des Canadiens. Il s'agit également d'assurer la souveraineté et la sécurité du Canada dans le Nord et d'améliorer l'environnement nordique en tenant dûment compte du développedique en tenant dûment compte du développement économique et social.

Un certain nombre de statuts, dont la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, la Loi sur les eaux intérieures du Nord, et la Loi sur les pêches, comportent les éléments d'une politique de protection du milieu. En outre, le gouvernement a établi le Processus d'évaluation et de révision environnementales (PERE) qui est applicable aux projets du gouvernement. Ce processus permet de prédire l'impact de la réalisation d'un projet sur l'environnement et de découvrir les améliorations à apporter.

Il déclare que le résultat net est le suivant:

"Pour un observateur étranger, la position canadienne à propos des situations d'intérets en matière de navigation internationale doit sembler étrangement fragmentée et contradictoire, les décisions importantes étant prises ailleurs en fonction d'autres considérations. Il manque à la politique canadienne de la cohésion et de l'uniformité, qualités qui caractérisent celles de la plupart des autres États, toute question concernant leur mérite réel étant laissée de côté."

La création d'un Conseil consultatif de la navigation en 1975 constituait une initiative en vue d'une approche mieux coordonnée et structurée.

Pour quiconque ne fait pas partie du gouvernement, la situation actuelle est au mieux confuse: le ministère de l'Industrie et du Commerce administère les programmes de construction navale; la délégation canadienne participant aux rencontres internationales se compose souvent de trois ou quatre groupes différents; la Garde côtière canadienne s'occupe de l'immatriculation des navires et des inspections de sécurité; la CCT contrôle les conférences maritimes.

Dans un récent mémoire au ministre des Transports, les armateurs canadiens ont recommande la création d'une administration centrale chargée de la politique maritime et rejeté l'idée du Conseil consultatif de la navigation qu'ils trouvent insatisfaisant pour la production d'une politique maritime. Une telle approche éclaircirait la question des manitime de le approche éclaircirait la question des responsabilités en ce qui concerne l'industrie maritime mais pourrait également ne pas tenit compte de l'intérêt et des responsabilités légitiment de l'intérêt et des responsabilités légitiques d'un certain nombre de ministères et d'organismes.

4.3 Objectifs d'intérêt national et politique maritime: la navigation dans l'Arctique

4.3.1 Introduction

La présente section expose les implications d'un objectif possible pour la politique maritime du Canada: l'encouragement de la participation canadienne à la navigation dans l'Arctique.

Le Canada a toujours accordé une attention spéciale à l'Arctique. C'est l'une des dernières régions dont l'environnement soit encore pratiquement intouché et où les décisions de mise en

partie du système Saint-Laurent-Grands lacs. Aux termes de la Loi sur le pilotage, les droits de pilotage peuvent faire l'objet d'une enquête de ce comité dès qu'un intéressé présente un avis d'opposition. Les membres d'une conférence maritime sont également tenus de déposer des renseignements auprès de la CCT aux termes de la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes.

Etant donné les décisions prises vers la fin des années 40 et au début des années 50 de compter sur le marché international du transport maritime pour assurer les services essentiels dans ce secteur, le Canada ne dispose pas aujourd'hui de mécanismes législatifs ou réglementaires adéquats pour s'occuper des questions de politiques qui se posent maintenant. Cette situation se complique du fait de ce que certains observateurs complique du fait de ce que certains observateurs ont décrit comme un malheureux chevauchement de fonctions au sein de la bureaucratie fédérale qui limite notre aptitude à réagir promptement devant des problèmes majeurs.

en ce qui concerne les tarifs et les services. par le public, ne confère aucun pouvoir significatif accords et tarifs des conférences pour examen quant aux tarifs, aux procédures et au dépôt des certaines obligations aux conférences maritimes interdit certaines pratiques de cartels et impose toire sur les conférences maritimes, même si elle aux conventions internationales. La Loi dérogacadre de la législation canadienne, conformément fournit la base du règlement des conflits dans le sur les aspects commerciaux de la navigation et transport de marchandises par eau ne porte que significatives.* Il fait remarquer que la Loi sur le de haute mer manque surtout de stipulations la législation canadienne concernant la navigation politique maritime, M. Howard Darling a noté que Dans son rapport de 1974 sur des questions de

La Loi nationale sur les transports donne à la CCT le pouvoir d'enquêter, mais son pouvoir d'émettre des directives maritimes est très limité.

M. Darling a exprimé certaines inquiétudes au sujet des moyens prévus pour régler les problèmes et les tendances de la navigation internationale pouvant être préjudiciables à des intérêts canadiens. À son avis, ces moyens sont soit inexistants, soit si lourds qu'ils en deviennent inefficaces.

* Les Eléments d'une Politique canadienne en matière de Navigation internationale, Ottawa, 1974.

statuts régissant la navigation au Canada. Cette loi qui sera bientôt remplacée par le Code maritime, vise principalement la construction, l'exploitation et l'armement en hommes. En effet, elle réglemente les aspects opérations et sécurité de la navigation maritime.

La Loi sur le transport des marchandises par eau applique les Règles de La Haye au transport de marchandises entre des points situés au Canada et entre un port canadien et tout port étranger. En général, ces règles visent à régler les rapports juridiques entre le transporteur maritime et l'expéditeur ou consignataire des marchandises.

Trois autres statuts fédéraux, la Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures, la Loi sur le pilotage et la Loi sur les transports imposent une mesure limitée de réglementation économique au transport maritime. La Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures s'applique au transport du grain de Thunder Bay à tout port situé au Canada ou aux États-Unis. Elle permet à la Commission des grains du Canada de fixer, dans certains cas, des taux maximaux pour le transport du grain.

La Loi sur le pilotage influe également sur le transport maritime au Canada en établissant des Administrations de pilotage qui, à leur tour, sont chargées de l'établissement de zones de pilotage obligatoire et de la réglementation et de l'administration de ces zones prescrites par la loi.

La Loi sur les transports autorise la Commission canadienne des transports (CCT) à réglementer l'entrée de personnes dans le commerce du transport par eau de marchandises ou de passagers d'un point quelconque à tout autre point au Canada. La loi ne s'applique à des eaux maritimes ou intérieures que lorsque le gouverneur en conseil a proclamé qu'elle est en vigueur sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada où la sur ces eaux; les seules régions au Canada son la Saint-

Aux termes de la Loi sur les transports, le Comité des transports par eau de la CCT accorde des permis et réglemente les taux pour l'exploitation des navires sur le bassin du Mackenzie et une

4.0 AUTRES QUESTIONS MAJEURES

4.1 Introduction

Dans les sections précédentes, nous avons passé en revue les tendances et les innovations sur le marché maritime international ou dans des secteurs très connexes et nous avons indiqué comment elles pourraient toucher le Canada. Un certain nombre de questions majeures plus proches de nous ont une portée considérable sur les intérêts maritimes du Canada.

Nous en avons choisi trois pour discussion. Ce

- sont les suivantes:

 a) la structure législative et administrative actuelle de la politique maritime du Canada;
- b) les objectifs d'intérêt national et la politique; maritime: la navigation dans l'Arctique;
- c) les questions canado-américaines.

4.2 La structure législative et administrative actuelle de la politique maritime du Canada

Tous les moyens de transport au Canada sont soumis à une certaine forme de réglementation. Celle-ci peut porter exclusivement sur des questions de sécurité ou elle peut s'étendre à des questions économiques comme l'entrée de nouveaux transporteurs ou les taux imposés au veaux transporteurs ou les taux imposés au public.

La compétence en matière de transport incombe au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux ou elle est partagée entre les deux paliers. La navigation en haute mer relève du gouvernement fédéral, car l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère entre autres au Parlement fédéral:

"La réglementation du trafic et du commerce. Les amarques, les bouées, les phares et l'île de Sable. La navigation et les bâtiments ou navires (shipping). Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur. Les passages d'eau (ferries) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces."

Pendant nombre d'années, la Loi sur la marine marchande du Canada a été le plus important des

3.7.4 Conséquences pour le Canada

Le Code représente pour le Canada un large éventail de problèmes. Ses dispositions sont non seulement complexes (et dans certains cas elles diffèrent complètement des pratiques canadiennes actuelles) elle sont également perçues de façon fort différente par nos partenaires commerciaux. Bien que la plupart des réserves formulées par le Canada en 1974 et qui conduisirent à son abstention sont encore valables, il est certain que la politique du Canada à l'égard du Code ne peut étre préparée sans tenir le moindre compte des positions de ses plus importants fournisseurs de services de transport maritime.

obligatoire. Des différends de toutes sortes peuvent être réglés en vertu des dispositions du Code: refus d'une conférence de recevoir une ligne de transport maritime nationale ou une ligne d'un pays tiers; expulsion d'une ligne hors d'une conférence; incompatibilité entre un accord relatif aux conférences et le Code; questions tarifaires, y compris les augmentations générales des tarifs, les devises et autres surtaxes; participation au commerce et formes d'ententes de loyauté.

Un comité international d'arbitrage composé de spécialistes en droit, en économie maritime, en commerce extérieur et en finances, désignés par les parties contractantes au code, sera investi du pouvoir de rendre exécutoires des recommandations sur le règlement des différends.

Les tarifs ainsi que les conditions et les règlements connexes doivent être accessibles, sur demande et à un prix raisonnable, aux bureaux des lignes et de leurs agents. Ces documents doivent énoncer toutes les conditions se rapportant aux tarifs et à la marchandise visée. Les conférences sont également tenues de préparer conférences sont également tenues de préparer des rapports annuels de leurs activités, y compris des rapports annuels de leurs activités, y compris des renseignements sur les consultations qui ont d'expéditeurs, les mesures prises à l'égard des plaintes formulées, sur les modifications d'adhésion et sur les changements importants liés aux services, aux tarifs ou aux autres conditions de services, aux tarifs ou aux autres conditions de transport.

Des consultations doivent avoir lieu entre la conférence, les organisations d'expéditeurs et les représentants des expéditeurs sur des questions d'intérêt commun. Les autorités appropriées ont le droit de participer à ces délibérations mais il ne leur est pas permis de prendre des décisions sur les questions discutées.

tamment les surtaxes de change. chandises de promotion et des surtaxes, et nodirectives à suivre dans le cas des tarits marnérales des tarifs. Le Code prévoit également des obligatoire se rapportant aux augmentations getion, les consultations et l'arbitrage international énonce les procédures à suivre pour la notificarapport entre le poids et la mesure. Le code nature de la marchandise, de sa valeur et du une base aller-retour; ils tiendront compte de la marchandises spéciaux; ils seront évalués sur est de fixer des tarifs de promotion ou des tarifs compte des conditions du commerce pour ce qui l'être du point de vue commercial; ils tiendront aussi faibles qu'ils peuvent raisonnablement sont les suivants: les tarifs marchandises seront ment de tarifs. A cet égard, les critères généraux Le Code donne des directives sur l'établisse-

Les conférences doivent assurer un service régulier, adéquat, efficace et aussi fréquent que l'exigent les routes. L'efficacité du service rendu doit constamment faire l'objet d'études par la conférence, les expéditeurs, les organisations d'expéditeurs et, lorsqu'elles le désirent, par les autorités appropriées, cela en vue de rationaliser le service.

Le Code prévoit que toutes les mesures possibles seront prises afin de parvenir à un accord avant que ne se manifeste le besoin d'arbitrage

d'acquérir une part importante du trafic, soit 20%. tiers qui adhèrent à la conférence ont le droit les navires de conférence. Les navires de pays nant du commerce extérieur et transportées sur mêmes droits au trafic de marchandises proveaccorde aux lignes de transport nationales les concernées. A moins d'accord contraire, le code participation aux lignes de transport maritime rendus, de même que sur le degré actuel de probables sur l'efficacité et la qualité des services tuel et prévu, la suffisance d'espace, les effets critères portant sur le volume de commerce acpleinement à une conférence sous réserve de maritime privées ont également le droit d'adhérer fixées par la conférence. Les lignes de transport prescrites et de remplir les conditions financières à condition de répondre aux normes de service dessert le commerce extérieur du pays en cause,

En l'absence de lignes nationales ou au cas où celles-ci ne transporteraient pas leur part entière, celle-ci est distribuée parmi les lignes membres particulières. Lorsqu'il n'existe, en vertu du Code, aucune entente sur la mise en commun, la mise à poste et les routes maritimes ou d'autres accords de participation au commerce, les lignes nationales de transport maritime peuvent exiger que les routes soient modifiées de sorte qu'elles puissent routes soient modifiées de sorte qu'elles puissent essentiellement bénéficier des mêmes droits de participation qu'en vertu d'autres dispositions du Code.

Tous les accords portant sur les conférences doivent, sur demande, être mis à la disposition des autorités appropriées des pays dont le commerce est desservi ou des lignes de transport maritime qui appartiennent à la conférence.

desquelles est accordée une dispense. l'accord de même que les conditions en vertu prévoir les dispositions visant la résiliation de nir une méthode de règlement des différends, et cargaison doit être exclue de l'arrangement, fourpréciser les circonstances dans lesquelles une doit être accompagné d'une liste des cargaisons, statut de loyauté doivent être précisées; l'accord contrat; les conditions de reprise intégrale du de toute sanction doit être précisée dans le manquer à son engagement de loyauté; la portée un expéditeur ne peut dérouter sa cargaison ou d'expéditeurs. Quatre droits sont clairs et précis: tions entre la conférence et les organisations leurs conditions sont soumises à des consulta-Des accords de loyauté peuvent exister mais

internationale sur un code de conduite des conférences maritimes, dont le délai pour la signature a été fixé en juillet 1974.

En juin 1978, 29 États avaient adhéré à la convention, qui, bien qu'elle ne devait compter que 24 parties contractantes pour entrer en vigueur, exigeait néanmoins que 25% du tonnage mondial soit représenté. Jusqu'à maintenant, les mondial soit représentés représentent moins que 6% du tonnage mondial. Si les États membres de 6% du tonnage mondial. Si les États membres de proposé, un tonnage suffisant sera représenté pour permettre à la convention d'entrer en vigueur.

tion pour les pays sans marine marchande. en cas de différends et sur le manque de protectes de mise en commun, sur la procédure à suivre toriser les lignes nationales à imposer des entenle degré de coercition qu'entraînerait le fait d'audomaine du transport maritime international, sur cargaisons à l'égard de la concurrence dans le qu'auraient les dispositions sur le partage des lé de sérieuses réserves sur les répercussions tion aux expéditeurs. Le Canada a de plus formumarchande plutôt qu'à offrir un moyen de protecfaçon à favoriser le développement de la marine 1974. Selon le Canada, le code était conçu de s'est abstenue de prendre part au vote du code en conférences maritimes, la délégation canadienne tion d'un instrument global destiné à contrôler les Bien que le Canada appuyait en principe l'adop-

3.7.3 Points saillants du Code

importants concernant leurs activités. doivent fournir et publier tous les renseignements tés appropriées, au besoin; enfin, les conférences bérations auxquelles doivent participer les autoriditeurs sur les questions d'intérêt commun, délipays; les conférences doivent consulter les expéles expéditeurs et le commerce extérieur de tout pas être discriminatoires envers les armateurs, clets: les pratiques des conférences ne doivent Le Code comporte également trois principeset les usagers des services de transport maritime. rer un équilibre des intérêts entre les fournisseurs faire aux besoins commerciaux en cause et assunavires de ligne réguliers et efficaces pour satispar mer, inciter le développement de services de l'expansion systématique du commerce mondial Le Code a trois objectifs principaux: faciliter

Toute ligne de transport maritime nationale a le droit d'adhérer pleinement à une conférence qui

conférences contre toute concurrence déloyale ou néfaste de la part de lignes régulières. Une autre proposition visait l'adoption, par les conférences, d'un code d'éthique international régissant leurs pratiques, mais un code sans "surveillance extérieure". Ces deux notions de base – réglementation autonome contre contrôle des gouvernements — caractérisent dans une grande mesure les délibérations internationales sur le Code et reflètent, jusqu'à un certain point, l'opposition des pays industrialisés et des pays en voie sition des pays industrialisés et des pays en voie de développement à cet égard.

Lors d'une conférence tenue à Alger en 1967 avant la deuxième réunion de la CNUCED de 1968, un groupe de pays en voie de développement a élaboré une ligne de conduite commune à l'égard des principales questions liées au transport maritime. Connus plus tard sous le nom de port maritime. Connus plus tard sous le nom de "Groupe des 77", ces pays ont convenu:

- (a) de proclamer à nouveau les attributions de la CNUCED à l'égard des questions de transport maritime;
- (b) de donner mandat au Comité du transport maritime de la CNUCED de traiter les questions liées à la législation internationale de ce secteur;
- (c) d'insister sur les tarifs marchandises imposés par les conférences et encore considérés comme discriminatoires et restrictifs à l'égard des pays en voie de développement, de même que sur des tarifs spéciaux pour les exportations non traditionnelles;
- (d) de confirmer le droit d'adhésion des pays en voie de développement aux conférences maritimes.

A l'occasion de la troisième session de la CNUCED tenue à Santiago en 1972, tous les groupements nationaux présents ont reconnu le besoin d'adopter un code global quelconque pour régir les pratiques des conférences. Les représorants ont toutefois fait valoir des points de vue totalement opposés sur la façon dont les contrôles devraient être exercés. Étant donné que ces désaccords n'ont pu être réglés lors de la session de 1972, il a été décidé de convoquer une conférence des plénipotentiaires. Un comité préparatoire composé de 48 membres fut créé pour tence des plénipotentiaires de code. La conférence des plénipotentiaires a été tenue à Genève en 1973; plénipotentiaires a été tenue à Genève en 1973; plénipotentiaires a été tenue à Genève en 1973; en mars 1974, elle produisait une convention en mars 1974, elle produisait une convention en mars 1974, elle produisait une convention

influeront sur le commerce canadien. Dans certains cas, elles peuvent constituer des entraves injustifiées pour le commerce canadien.

L'un des effets directs très important auquel le Canada devrait faire face serait que les fournisseurs traditionnels de services de transport maritime soient forcés de conclure des ententes bilatérales de partage des cargaisons avec nombre de ces pays, ou qu'ils soient expulsés des secteurs commerciaux concernés à cause des politiques actuelles de traitement préférentiel de pavillon. Dans les deux cas, le niveau de concurrence déjà à la baisse dans le secteur mondial du transport maritime accuserait une réduction encore plus grande.

3.7 Le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED

3.7.1 Introduction

Code soient bien comprises. port maritime du Canada que les incidences du quent, il est important pour la politique de transcelui-ci entrera bientôt en vigueur. Par consénements récents liés au Code, il semble que transport maritime international. Par suite d'évétions qu'il contient ont déjà une portée sur le représentent un tonnage insuffisant, les prescrippoint de vue juridique parce que ses signataires 1974. Bien qu'il ne soit pas encore exécutoire du merce et le développement) a été adopté en CED (Conférence des Nations Unies sur le comconduite des conférences maritimes de la CNUau cours de la dernière décennie. Le Code de controversé du transport maritime international les conférences maritimes a été un point très L'élaboration d'un code international régissant

3.7.2 Élaboration du Code

Lors de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement tenue à Genève en 1964, le besoin d'un contrôle international des activités des conférences maritimes a fait l'objet de discussions. La législation proposée à cette occasion prévoyait le dépôt de règlements et de tarits portant sur les conférences auprès d'une "autorité nationale compétente", la notification préalable d'augmentations taritaires, la réglementation des accords taritaires faires, la réglementation des accords taritaires réciproques, l'interdiction de ristournes différées, le droit d'adhésion de toute ligne régulière aux le droit d'adhésion de toute ligne régulière aux conférences et la protection des membres des conférences et la protection des membres des

des recettes suffisantes pour la construction des nouveaux navires (construits dans les chantiers nationaux à un coût supérieur), les politiques de traitement préférentiel du pavillon national et les lois sur les réservations de cargaison continueront vraisemblablement d'être en vigueur.

Les principales répercussions des constatations susmentionnées sur la politique de transport maritime du Canada sont énoncées ci-après.

Nombre de pays en voie de développement ont cherché à échapper au pouvoir exploitant des flottes des pays développés en créant leur propre marine marchande.

Les objectifs nationalistes ont rendu nécessaire la formation d'une flotte nationale dans nombre de pays en voie de développement, même si les investissements dans ces flottes ne sont pas économiques. Les gouvernements de ces mêtransport maritime, un rôle plus direct que dans le transport maritime, un rôle plus direct que dans le cas des puissances maritimes traditionnelles.

Les discussions soulevées par le développement du Code de conduite des conférences maritimes des Nations Unies ont exercé une forte influence sur les politiques de transport maritime des pays en voie de développement si bien qu'un certain nombre d'États croient maintenant qu'ils ont droit à une part de leur commerce national et ont droit à une part de leur commerce national et ont fait des déclarations en matière de politique unilatérale afin d'attester de ce droit. Ces déclarations de politique unilatérale font le plus souvent appel aux dispositions du Code régissant le partagpe des cargaisons.

Les politiques de discrimination à l'égard des navires de certains pays et le traitement préférentiel accordé au pavillon national sont deux pratiques souvent associées à la croissance d'une flotte nationale. Ces pratiques engendrent souvent des niveaux de service réduits, des coûts supérieurs pour les consommateurs, une affectation des ressources moins qu'appropriée, une perte d'efficacité, une surcapacité, des interruptions de service et des représailles éventuelles de la part des partenaires commerciaux sous forme de tarits concurrentiels ou de mesures spéciales
Il est évident que les pratiques discriminatoires à l'égard des navires de certaines nations mises en oeuvre dans de nombreux pays en voie de développement sont conçues pour favoriser les flottes nationales de ces derniers et qu'elles

en voie de développement riches en ressources. l'égard de certaines marchandises avec des pays pays développés et la participation à des cartels à en coparticipation engageant des capitaux des lon national (lorsque disponibles), les entreprises nes marchandises pour les navires battant pavildivers moyens, y compris la réservation de certais'accroît de plus en plus grâce à l'utilisation de tiers-monde au transport maritime des vracs me de marchandises en vrac. La participation du plus en plus dans le domaine du transport maritivoie de développement, apparaît maintenant de sein des lignes de navires réguliers des pays en transport maritime, tendance très évidente au vention gouvernementale dans le secteur du bien engagés dans la présente décennie. L'intermencé à démontrer cette compétence qu'une fois Les pays en voie de développement n'ont comses, leur production et leur approvisionnement. trôles sur l'établissement des prix des marchanditionale perfectionnée et disposer de certains conun niveau élevé de gestion commerciale internachandises en vrac, il faut cependant avoir atteint garantir une part importante du transport de mar-

nombreuses années. de transport maritime de ces pays pendant de toires demeureront fondamentales aux politiques permettant de croire que les pratiques discriminaexportations nationales, sont autant de facteurs ploi et de trouver des marchés étrangers pour les surer un change étranger vital, de stimuler l'emdresser les déséquilibres commerciaux, de s'ascompris le besoin de contrôler l'inflation, de reheurtent les nations en voie de développement, y énormes difficultés économiques auxquelles se restreint non plus à ces derniers. Cependant, les pays en voie de développement et n'est pas res battant pavillon national n'est pas issu des ment, le traitement préférentiel accordé aux navi-Comme nous l'avons mentionné précédem-

Selon les projections établies jusqu'en 1990 des besoins des pays en voie de développement en matière de transporteurs de cargaisons sèches, le taux de croissance de la dernière décennie ne créera pas un tonnage suffisant pour permettre à certains de ces pays de transporter rareté des exportations prévues. À cause de la rareté des exportations prévues. À cause de la flottes, nombre de navires plus anciens et moins économiques demeureront en service plus longtemps qu'ils ne le feraient au sein des flottes des pays développés. Afin d'assurer un volume de cargaison approprié à ces navires ou de percevoir cargaison approprié à ces navires ou de percevoir cargaison approprié à ces navires ou de percevoir

également que l'application du système brésilien dans d'autres pays ne serait profitable que si ces états pouvaient s'assurer une flotte comparable et un mouvement de marchandises suffisant pour procurer des recettes raisonnables aux navires voyageant selon la tréquence nécessaire au commerce national.

Outre l'Inde et le Brésil, la plupart des pays en voie de développement ne disposent de ressources suffisantes pour mettre sur pied une flotte nationale répondant entièrement à leurs besoins commerciaux ou pour atteindre leurs objectifstion d'une flotte battant pavillon national (souvent composée de navires plus âgés, moins appropriés et plus coûteux), ces pays ont compris que des politiques protectionnistes en matière de réservation de cargaison, de financement comréservation de cargaison, de financement comtéservation de cargaison, de financement comtinon sont fout simplement indispensables.

3.6.4 Engagement gouvernemental en matière de transport maritime

sans cesse. et la participation des gouvernements augmente setimulent plus que jamais l'expansion des flottes loppement. Les motifs politiques et nationalistes atteint, du moins dans les pays en voie de dévemobilisation. Jusqu'ici, ce point n'a pas encore été rentabilité moindre que d'autres possibilités d'imdu moment où cette flotte a atteint un taux de nationale deviennent moins prédominants à partir facteurs politiques liés à l'évolution d'une flotte développement. Selon la théorie économique, les jourd'hui prédominant au sein de pays en voie de de la flotte, rôle jadis presqu'inexistant, est auconstruction navale et d'armement en hommes porteurs, de contrôle des cargaisons, d'achat, de gouvernement en matière d'exploitation de transont su tirer profit de cette leçon. Le rôle du développement d'orientation politique différente ment d'une flotte marchande. Des pays en voie de ments dans une tentative quelconque d'établisseégalement le rôle critique joué par les gouverne-Les exemples de l'Inde et du Brésil démontrent

Peu de pays en voie de développement sont en mesure de s'offrir les genres de navires et l'infra structure connexe nécessaires au transport des vracs. Néanmoins, ils désirent participer à ce type de transport et étendre leur contrôle national sur le mouvement de ces marchandises. Pour se

lignes réguliers, constituent des manifestations logiques de ce principe.

3.6.3 Discrimination à l'égard de certains pavillons et croissance des flottes nationales

exportations nationales. indiens quant au transport des importations et des de navires ainsi que de favoriser les navires gés dans la construction navale et la réparation situation de crédit favorable avec des pays engaun certain niveau le change étranger, de créer une ments successifs de l'Inde en vue de maintenir à d'efforts déterminés de la part des gouvernede complaisance). Cette croissance est le fruit des nations offrant l'immatriculation sous pavillon des pays en voie de développement (à l'exclusion de tonnes et constitue la plus importante flotte indépendance dépasse maintenant cinq millions nos əb əupoqə'l á sənnot 000 001 á fisszild marchande de l'Inde, dont la capacité brute s'étatraitement préférentiel de leur pavillon. La flotte flottes nationales grâce à une politique efficace de deux Etats ont réussi à établir de puissantes pour les pays en voie de développement car ces L'Inde et le Brésil constituent un point de mire

La capacité brute de la flotte marchande du Brésil s'établit à trois millions de tonnes; ayant presque doublé d'importance depuis 1972, elle s'avère la 20^e plus importante flotte mondiale. Ici encore, l'intervention du gouvernement en matière de financement préférentiel de la construction de navires, de lois protectionnistes en matière de réservation de cargaison, d'exigences rigoureuses régissant la propriété nationale et de contrôle des achats à l'étranger a permis de créer une flotte marchande puissante, bien qu'à des coûts flotte marchande puissante.

Une récente étude menée par les Nations Unies démontre que le Brésil a connu plus de succès que la majorité des pays en ce qui a trait au contrôle des tarifs-marchandises océaniques. Deux facteurs ont contribué à ce succès: l'existence d'une structure réglementaire des tarifsmarchandises et un certain nombre d'associations commerciales bien développées. Le succès du système brésilien semble toutefois attribuable en bonne partie à l'importance et à la puissance de la flotte marchande nationale qui assure une source constante d'approvisionnement des sersource constante d'approvisionnement des sersource constante d'approvisionnement des services de transport matritime. Le rapport conclut vices de transport matritime. Le rapport conclut

voie de développement. La part de ces derniers en matière de produits pétroliers et de marchandises séches s'établissait à 60% et 30% respectivement. Bien que ces pays soient à l'origine de la majorité des expéditions internationales, ils ne possèdent qu'une faible partie de la flotte marchande mondiale.

voie de développement. qu'ils ont soulevé auprès de nombreux pays en la balance des paiements, a contribué à l'intérêt rement en ce qui a trait aux problèmes inhérents à port des marchandises générales, tout particuliègouvernements. L'impact économique du transplus facilement être contrôlés directement par les marchandises générales de ces pays pouvaient et également à cause du fait que les échanges de leurs activités commerciales ainsi qu'à leurs ports surplus de bons navires usagés et appropriés à maritime international, en partie à cause d'un tés à ces nouveaux arrivés dans le transport dises générales a semblé offrir plus de possibiliappréciable du marché. Le secteur des marchandéveloppement se sont gagnés une part plus marchandises générales que les pays en voie de Ce n'est que dans le secteur du transport des

La participation des pays en voie de développement aux échanges de marchandises générales a également été stimulée par le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED. Ce code a servi à rendre plus concret, au sein des pays en voie de développement, le besoin de créer une flotte nationale à titre de panacée à ce que d'aucuns considèrent comme le dernier vestique d'aucuns considèrent comme le dépendance qui les avaient colonisés.

particulièrement dans le secteur des navires de bre de politiques de réservation de cargaison, domaine du commerce et l'augmentation du nomment, les interventions gouvernementales dans le rapide des flottes des pays en voie de développetitre d'acheteur ou de vendeur. La croissance mesure d'influer sur les conditions de transport à contrôle d'une cargaison ils devenaient mieux en qu'en se donnant le plus longtemps possible le pays en voie de développement ont vite appris que soit le motif de la création de leur flotte, les et, de ce fait, comme une source d'emplois. Quel connexes tels que celui de la construction navale me un stimulant de certains secteurs industriels tant leur pavillon. D'autres voient leur flotte comnaliste à la présence d'une flotte hauturière bat-Certains pays attachent une importance natio-

3.6 Développement des flottes nationales

3.6.1 Introduction

Nombre de pays ont jugé important d'établir un programme d'immobilisation pour leur marine marchande, à titre de stratégie économique. Au cours des dernières années, les efforts déployés par un certain nombre de pays en voie de développement en vue de créer ou d'accroître leur flotte nationale ont grandement perturbé l'équilibre traditionnel entre les puissances maritimes internationales. Cette section étudie les facteurs qui ont contribué à l'expansion rapide des flottes qui ont contribué à l'expansion rapide des flottes marchandes des pays en voie de développement.

3.6.2 La croissance des flottes nationales

En 1976, l'importance de la flotte marchande de tous les pays en voie de développement était à peine supérieure à ce qu'elle était en 1965. En termes absolus, la capacité de transport de ces pays a cependant augmenté de 250% pendant cette période, soit un accroissement supérieur à cette période, soit un accroissement supérieur à cette période, soit un accroissement supérieur à celui des pays développés dont la hausse de cette période, soit un accroissement superior de superior de la production de la pays de la production de la prod

En 1976, une proportion de 7,6% de la flotte matchande mondiale était immatriculée dans des pays en voie de développement. La majeure partie de ces navires (une capacité brute de 15 millions de tonnes, d'un total de 27,4 millions de tonnes, d'un total de 27,4 millions de tonnes, d'un total de 27,4 millions de tonnes) était immatriculée dans des pays de représentant une capacité brute de 10 millions de tonnes de ce même total, étaient immatriculés en Amérique centrale et en Amérique du Sud. En Genéral, les flottes des pays en voie de développement (à l'exclusion de celles immatriculées sous pavillon de complaisance) se composent de sous pavillon de complaisance) se composent de navires à la fois plus petits et plus anciens que la navires à la fois plus petits et plus anciens que la mavires à la fois plus petits et plus anciens que la mavires à la fois plus petits et plus anciens que la mavires à la fois plus petits et plus anciens que la

Les raisons étant à l'origine de la création de nombre de ces nouvelles flottes se comprennent mieux lorsqu'on compare les différences importantes qui existent entre les états engagés dans le transport et le commerce maritimes et ceux qui ne le sont pas. En 1974, 63% des cargaisons ne le sont pas. En 1974, 63% des cargaisons (selon le tonnage) expédiées par eau à l'échelle internationale provenaient des pays en voie de développement. Pour certaines marchandises, cette part était supérieure et, à titre d'exemple, citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole brut pour lequel 95% de citons le cas du pétrole provenaient des pays en

guerre d'intérêts. A cet égard, il ne faut cependant pas oublier que le Canada a été bien servi, à ce jour, par les flottes étrangères, particulièrement celles des pays membres de la CEE ainsi que par les flottes battant pavillon de complaisance. Quoiner flottes battant pavillon de complaisance. Quoinment les conséquences des initiatives de la CEE concernant le transport maritime au sein du concernant le transport maritime au sein du concernant le transport maritime au sein du santages qu'il y aurait à continuer d'encourager les fournisseurs de l'Europe de l'Ouest qui approvisionnent le Canada depuis longtemps.

Il semble vraisemblable d'envisager un durcissement des relations entre certains pays maritimes de la CEE et l'URSS en raison des pratiques de la flotte soviétique; ce durcissement pourrait routes bilatérales entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest. Par conséquent, les navires soviétiques pourraient concentrer leurs efforts plus activement vers les autres trafics interescales. Le gouvernement soviétique pourrait également prendre des contre-mesures à l'égard des pays qui se seront concertés en vue de restreindre les possi-

L'accession de la CEE au Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED ne servirait vraisemblablement pas les intérêts des pays membres du CAEM. La disposition du Code sur la vepartition des cargaisons pourrait être utilisée en nombre de retirer des navires du CAEM d'un certain nombre de routes bilatérales ou de réduire la participation de l'URSS dans plusieurs importants secteurs du trafic interescale. Ces deux perspectives toucheraient nécessairement le Canada et des pressions seraient vraisemblablement exercées afin que ce dernier prenne des engagements cées afin que ce dernier prenne des engagements plus formels en faveur d'une partie ou de l'autre.

Enfin, il convient de noter que les objectifs nationaux et l'étroite intégration des politiques sur le commerce et le transport maritime ont, au cours des deux dernières décennies, favorisé la par les États. Ces flottes fournissent au Canada une option de transport à la fois peu coûteuse et attrayante. Pour justifier son existence, une flotte battant pavillon canadien et soutenue par l'État devrait démontrer aux expéditeurs canadiens une rentabilité tout aussi maniteste.

Les objectifs régissant les activités de la flotte chinoise portent principalement sur l'autosuffisance en matière de transport maritime. Présentement, cette flotte nationale ne semble pas intéressée outre mesure par le trafic interescale.

3.5.7 Répercussions des flottes soutenues par les États sur la politique de transport maritime du Canada

Le Canada est tributaire de la disponibilité continuelle de services de transport maritime fournis par d'autres pays. Cette dépendance est assujettie aux bouleversements économiques du secteur du transport maritime international ainsi qu'aux interruptions de service entraînées par d'aux interruption des services entraînées par maritime semble nettement plus vraisemblable dans le cas des flottes des pays membres du dans le cas des flottes des pays membres du l'OCDE ou d'autres États. Bien que cette interruption sersit probablement de courte durée, elle pourrait néanmoins être désavantageuse pour le
La flotte soviétique porte une attention toute particulière aux objectifs politiques et aux autres visées stratégiques. Dès lors, on ne saurait ignorer les implications militaires de la vaste flotte soviétique. Il s'agit ici d'un aspect de notre "vulnérabilité" qu'il ne faut pas négliger, indépendamment des avantages stratégiques à court terme ment des avantages stratégiques à court terme que le Canada pourrait tirer du maintien de la participation de la flotte soviétique et des flottes des pays membres du CAEM à notre commerce extérieur.

fondée sur les intérêts mutuels plutôt que sur une par les Etats. Une telle politique serait davantage d'égalité avec des flottes concurrentes soutenues dien, pour établir une flotte nationale sur un pied être facilement justifié, dans le contexte canad'achat F.A.B. et de vente C.A.F.) ne pourrait pas gaisons, accès restreint aux ports, politiques commerciales nationalisées, réservations de carpar l'Etat (faibles coûts de soutage, sociétés d'autres pays. Le soutien de la flotte soviétique expéditeurs canadiens qui commercent avec des services de rechange fort attrayants pour les rence sur les routes bilatérales ainsi que d'offrir faitement en mesure de soutenir une vive concurreconnaître que les navires soviétiques sont pard'une flotte canadienne hauturière, il nous faut En ce qui concerne l'établissement possible

principales importations comprennent le pétrole ainsi que diverses cargaisons homogènes et partiellement homogènes. Les exportations se composent principalement de produits de fer et d'acier ainsi que de minerais. Plus de la moitié de la flotte consiste de transporteurs de marchandises générales.

En 1976, les marchandises expédiées par des navires des pays membres du CAEM et par des navires yougoslaves, à partir de ports canadiens, s'établissaient comme suit:

		* (en milliers de toni	
		epeui	Source: Statistique Ca
818	23	986	Yougoslavie
688	1 356	2 215	SSAU
191	430	Z69	Pologne
2	213	515	Allemagne de l'Est
14	-	l Þ	Tchécoslovaquie
07	-	07	Bulgarie
d'autres pays	pays d'immatri- culation *		
À destination atroq seb	noitsaiteab A des ports du	Chargement * total	Pays d'immatriculation

k (en milliers de tonnes courtes)

port de marchandises par navires affrétés. nois affectés au commerce extérieur et au transentreprise d'Etat exploitant tous les navires chipar la China Ocean Shipping Corporation, une res battant pavillon de complaisance et affrétés marchandises ont été acheminées par des navinavires d'immatriculation chinoise et 25% des 65% des cargaisons ont été transportées par des ont dépassé 1,4 million de tonnes. De ce chiffre, bord de tous les navires à destination de la Chine par eau. En 1976, les marchandises chargées à pondre à plus du tiers de ses besoins en transport maintenant suffisamment de ressources pour régénérales, 56%. On estime que la Chine possède vracs, 15%, et transporteurs de marchandises citernes, 25%, transporteurs de minerais et de navires se répartissaient comme suit: naviresblissait à 3,5 millions de tonnes et les genres de 1976, la capacité brute de la flotte chinoise s'étares de construction occidentale. Au milieu de sans compter de nombreux affrètements de naviflotte s'est développée considérablement depuis, tain nombre de navires de charge hauturiers. La d'eaux intérieures et côtières ainsi que d'un cerse composait principalement de petits navires Chine: En 1960, la flotte marchande chinoise

marine marchande polonaise consistait presqu'entièrement de trafic avec des pays tiers, soit une importante source de revenu.

Au milieu de 1976, près de 45% de la flotte était âgée de cinq ans ou moins. Une importante orientation vers la conteneurisation et vers l'utilisation de navires rouliers est prévue bien que ces bâtiments seront utilisés principalement pour les échanges à l'intérieur de l'Europe.

Foumanie: Au milieu de 1976, la capacité brute de la marine marchande de cet État atteibrute de la marine marchande de cet État atteidant presque un million de tonnes. Il est prévu de doubler l'importance de la flotte. D'ici 1990, la Roumanie espère atteindre l'autosuffisance totale en matière de transport de marchandises. Les vastes chantiers maritimes de ce pays, qui construisent des navires destinés aussi bien à l'étranger qu'à la flotte nationale, ont signé un contrat de construction d'une série de navires-citernes de construction d'une série de navires-citernes de son important secteur pétrolier et pétro-chimique. La construction de transporteurs de minerai et de viacs de 55 000 à 100 000 tonnes de port en lourd est également prévue.

La flotte hauturière roumaine, la plus récente du CAEM, ne comprend que peu de porte-conte-neurs. L'accent a été mis sur le transport de marchandises en vrac et la conteneurisation ne se développera vraisemblablement dans ce pays qu'après 1980.

Bulgarie: La capacité brute de la flotte marchande de ce pays s'établissait à 933 000 tonnes au milieu de 1976. Cette flotte a transporté près de 84% de ses importations et de ses exportations par eau. On prévoit développer cette flotte en y ajoutant des vracquiers, des navires-citernes, des porte-conteneurs et des transporteurs de noités de charge. Bien que la plupart des activités de charge. Bien que la plupart des activités de la flotte soient concentrées à l'intérieur de l'Europe, la Bulgarie entretient également d'étroites relations de transport maritime avec l'Inde en vertu d'une entente bilatérale de partage des échanges.

Yougoslavie: La capacité brute de la marine marchande yougoslave se chiffre à 1,9 million de tonnes; c'est la troisième plus importante flotte de l'Europe de l'Est et elle s'accroîtra de près de 1,1 million de tonnes d'ici 1980 si les plans actuels se concrétisent. La marine marchande de ce pays sillonnent les eaux du monde entier bien que la majeure partie des importations et des exportations par eau se concentrent en Europe. Les

un pays tiers. PSS aux échanges bilatéraux ou au trafic avec saires à diminuer la participation des navires de ment réduite si la CEE prenait les mesures nécesacquérir du change étranger serait considérablela flotte soviétique, l'aptitude de cette dernière à avec un pays tiers. En dépit du pouvoir énorme de s'efforceront de mettre en oeuvre une entreprise marchés lorsque les planificateurs soviétiques chés. Le Canada pourrait bien devenir l'un de ces la flotte seraient forcés de trouver d'autres marveaux navires susceptibles de s'ajouter bientôt à cargaison générale soviétiques ainsi que les nou-CEE-URSS, signifierait que les présents navires à lés au sein de la CEE, sur les routes bilatérales navires soviétiques par des bâtiments immatricuparticipent eux-mêmes. Le remplacement des

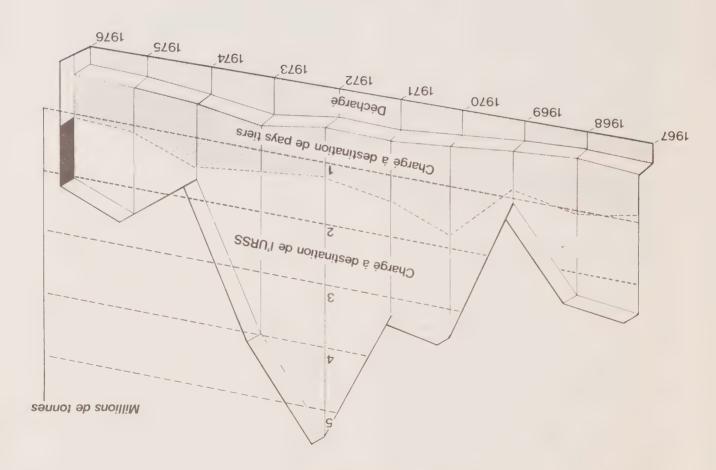
L'une des perspectives qui pourrait préoccuper cations, que la CEE accède au Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED. Il est difficile de déterminer si ce code de la CNUCED entrera en vigueur prochainement. Cependant, ce code pourrait limiter les activités soviétiques dans le domaine du trafic interescale des échanges bilatéraux et pourrait inciter l'URSS à accentuer sa concurrence dans des échanges pation n'est pas restreinte.

3.5.6 Autres flottes soutenues par les Etats

Allemagne de l'Est: Au milieu de 1976, la capacité brute de la flotte marchande de ce pays s'établissait au total à 1,4 million de tonnes dont presque la moitié était constituée de transporteurs de marchandises générales. On prévoit doubler la capacité globale en vue d'une augmentation des échanges. Les activités de l'Allemagne de l'Est dans le secteur maritime sont concentrées en Europe bien que les voyages de ses navires en haute mer sient également une certainavires en haute mer sient également une certaine importance.

Pologne: Exploitée à l'échelle mondiale, cette flotte, dont la capacité brute s'établit à 3.2 millions de tonnes, est reconnue pour son dynamisme et sa bonne gestion. Il est prévu d'ajouter à la flotte 33 navires de construction polonaise ainsi que plus de deux douzaines de construction étrangère y compris quatre navires de ligne de construction canadienne. En 1976, les échanges de la Pologne sacc l'étranger ont constitué plus de 60% des activités de la flotte. Le reste des opérations de la activités de la flotte. Le reste des opérations de la activités de la flotte. Le reste des opérations de la activités de la flotte. Le reste des opérations de la activités de la flotte. Le reste des opérations de la

CHARGEMENTS ET DÉCHARGEMENTS DE MARCHANDISES PAR LES NAVIRES SOVIÉTIQUES DANS LES PORTS CANADIENS 1967 – 1976



sa capacité globale de transport de conteneurs par navire. Compte tenu du fait que la capacité générale de transport de marchandises de l'URSS dépasse largement ses besoins commerciaux et que tous les pays membres du CAEM doivent acquérir des monnaies étrangères fortes, la menace d'une concurrence soviétique encore plus nace d'une concurrence soviétique encore plus forte prend d'autant plus l'allure d'une certifude.

Au sein de la CEE, on a peu tendance à vouloir se montrer conciliant envers la concurrence soviétique. Certains pays membres s'efforceront très vraisemblablement de réduire la participation soviétique aux échanges bilatéraux auxquels ils

positions monopolistiques dans tous les échanges bilatéraux mettant en cause ses navires de lignes et ce, grâce à des mesures systématiques d'achat F.A.B. et de vente C.A.F., en plus d'offrir des taux artificiellement peu élevés.

Selon les critiques de la CEE, la principale menace que représente l'Union soviétique est le fait qu'elle impose des tarifs réduits qui, par rapport aux taux établis, défient toute concurrence (dumping des services de transport maritime). Les taux de CAEM seraient inférieurs de 20 à 30% à ceux de la CEE. Celle-ci a également souligné à ceux de la CEE. Celle-ci a également souligné que l'URSS s'efforçait ardemment d'augmenter

Au cours de la dernière décennie, les navires soviétiques ont chargé en moyenne près de deux millions de tonnes par année dans les ports canadiens. Plus du double de ce volume a été ventes de grain ont eu lieu. Les marchandises déchargées par les navires de l'DRSS se compodéchargées par les navires de l'DRSS se composent principalement de cargaisons diverses prosent principalement de l'Europe de l'Est mais également de l'Europe de l'Est mais également de l'Europe de l'Duest et du Japon.

A compter de 1977, cinq importants services de navires réguliers ont été offerts aux ports canadiens par les navires soviétiques: Arctic Steamships et Black Sea Lines, à Montréal, Toronto et Saint-Jean (ainsi qu'à d'autres ports, au besoin), EESCO Australia, FESCO Pacific et FESCO Straits, à Vancouver ainsi qu'à d'autres ports de la côte ouest.

Au cours des dix dernières années, les cargaisons chargées au Canada par les navires soviétiques, à destination de pays autres que l'URSS, atteignaient environ un million de tonnes par année. Ce volume n'a pas varié même au cours des années où d'importantes expéditions de grain à l'URSS ont eu lieu, ce qui donne à entendre que ce trafic constitue une source valable de change étranger.

En résumé, les navires soviétiques naviguant à destination et en provenance du Canada se consacrent principalement au transport de marchandises de grande valeur expédiées au Canada depuis l'URSS, d'autres pays de l'Europe de l'Est également le transport du grain canadien à destination de l'URSS, d'autres pays européens membres du CAEM et de Cuba. Enfin, dans une moins pres du CAEM et de Cuba. Enfin, dans une moins pres du CAEM et de Cuba. Enfin, dans une moins pres du CAEM et de Cuba. Enfin, dans une moins grande mesure, ils servent également au transport des exportations canadiennes à des pays port des exportations canadiennes à des pays tiers afin de réaliser des recettes en monnaie forte.

3.5.5 Réaction aux pouvoirs maritimes soviétiques

La concurrence de la flotte soviétique dans les secteurs desservis par les navires de lignes réguliers s'est fortement fait sentir au sein des sociétés maritimes des pays de l'OCDE. Les membres de la CEE ont notamment soutenu, contrairement aux affirmations de l'URSS à l'effet contrairement aux affirmations de l'URSS à l'effet du'elle ne voulait s'approprier qu'une juste part du trafic, que la flotte soviétique s'était assurée des

liers défiant toute concurrence. grâce à l'établissement de tarifs de navires régufort appréciable du trafic interescale, notamment tant pavillon soviétique se sont gagnés une part supérieures à toute autre flotte. Les navires batde ressources de transport de marchandises ses générales. La flotte soviétique dispose déjà ment en ce qui a trait au secteur des marchandisur la planification de la flotte soviétique, notamnationaux et cette préoccupation influe clairement nes soviétiques engagés dans des services intermaintenant un objectif principal pour les capitaicysude étranger constitue ab noitisiup mes occidentaux existe depuis longtemps. L'acque par rapport aux embargos des Etats maritibien fondées. L'indépendence de l'Union soviéti-

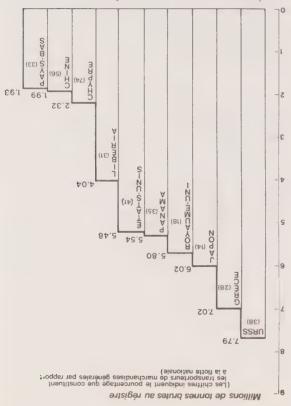
constituant un taux de rentabilité acceptable. hausses salariales en plus de réaliser un profit coût des assurances, de l'amortissement et des percevoir des recettes suffisantes pour régler le que ceux des armateurs occidentaux qui doivent ques d'offrir leurs services à des coûts moindres permettent aux exploitants des navires soviétichange étranger. L'ensemble de ces mesures d'exploitation des navires devant être payée en destinées à réduire au minimum la part des coûts jumelées à d'autres mesures de soutien, sont que les réparations des navires. Ces dispositions, coûts de soutage sont subventionnés de même ciaux sont également financés par l'Etat. Les formation des équipages et les avantages sosont payés en roubles aux ports d'attache. La taux. Les gages des équipages sont inférieurs et tivement à 5 ans ou moins dans les pays occidensont amortis sur une période de 25 ans, comparacoûts d'investissement des nouveaux navires à payer. Aux fins de la comptabilité interne, les sociétés de navigation n'ont pas d'amortissement nent à l'Etat et sont assurés par ce dernier; les taux. En effet, les navires soviétiques appartienmoins élevés que ceux des armateurs occidenrieurs car ses coûts d'exploitation par navire sont La flotte soviétique peut établir des tarifs infé-

3.5.4 Activités de la flotte soviétique au Canada

En 1976, les navires battant pavillon soviétique ont transporté un peu plus de 2,5 millions de tonnes de cargaison à destination et en provenance du Canada. La majeure partie de ces marchandises était composée de vrac solide en provenance des ports des Grands lacs et de l'est du Canada.

ne se sont vraiment fait sentir au sein de la communauté maritime internationale que vers 1970. De 1966 à 1976, la jauge brute au registre de la flotte soviétique a plus que doublé, passant de la flotte soviétique a plus que doublé, passant quinquennal de l'URSS (1976-1980) prévoit une augmentation de 25% de ses ressources de transport de marchandises, ce qui confirme que cette flotte devrait jouer un rôle encore plus cette flotte devrait jouer un rôle encore plus mportant au cours des années quatre-vingt.

DIX PLUS IMPORTANTES FLOTTES DE TRANSPORT DIX PLUS IMPORTANTES FLOTTES DE TRANSPORT



Etabli à partir de données de l'OCDE

L'appui financier et politique considérable qu'a reçu de l'État la flotte soviétique a permis à celleci d'étendre ses activités maritimes dans tous les coins du monde. La perspective de voir l'URSS offrir des services de transport maritime continus à bas prix dans des secteurs commerciaux habituellement desservis par les flottes occidentales a suscité de graves préoccupations dans les capitales de graves préoccupations dans les capitales européennes. Ces préoccupations étaient tales européennes. Ces préoccupations étaient

les activités commerciales relèvent à tous les nues par l'Etat, il n'existe aucun secteur privé et engagés. Dans les pays où les flottes sont soutele où les organismes gouvernementaux sont peu ment un secteur privé, une entreprise commerciates et développés, le commerce est essentiellegestion commerciale. Dans les pays non socialiscelle-ci. Une troisième distinction porte sur la entre l'expansion d'une flotte et les recettes de les pays occidentaux, notamment l'étroit rapport commerciales avec lesquelles doivent compter pas aux prises avec maintes préoccupations gouvernementales toutes entières et ne sont donc lieu, elles sont soutenues par les ressources tées et administrées par ce dernier. En second tes appartiennent souvent à l'Etat et sont exploidifférences importantes. Premièrement, ces flottionnels, elles présentent néanmoins certaines ciaux que celles des Etats maritimes plus tradiexploitées dans les mêmes secteurs commer-Chine. Bien que les flottes de ces pays soient de l'Est et celle de la République populaire de flottes de l'URSS, celles d'autres pays de l'Europe est employée de façon générale pour désigner les L'expression "flottes soutenues par les Etats"

La présente section décrit les facteurs qui ont contribué au rôle plus actif de ces flottes dans le secteur maritime mondial ainsi que les activités qui ont causé certaines préoccupations au sein de la communauté maritime traditionnelle.

niveaux des organismes nationaux.

3.5.2 Flottes des pays de l'Europe de l'Est membres du CAEM

Les pays formant le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) sont la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, l'URSS et la République démocratique d'Allemagne (Allemagne de l'Est). L'URSS, l'Allemagne de l'Est et la Pologne sont les seuls États possédant une marine marchande importante, la plus considérable étant de loin, celle de l'Union soviétique. La troisième plus importante flotte de l'Europe de l'Est est immatriculée en Yougoslavie et cette dernière n'est pas membre du CAEM.

3.5.3 Développement de la flotte soviétique

Guidée par des objectifs de sécurité nationale et par le besoin d'acquérir du change étranger, l'Union soviétique a commencé de développer et de moderniser sa flotte au cours des années cinquante. Les répercussions de cette entreprise cinquante.

pratiques discriminatoires permettrait aux expéditeurs de mettre sur pied leurs propres contremesures. Ces informations pourraient être appuyées de l'aide accordée par le gouvernement aux expéditeurs négociant avec l'étranger. Une felle approche serait plus acceptable aux yeux de nombre d'expéditeurs canadiens qui craignent une intervention éventuelle du gouvernement dans leur secteur. Certains expéditeurs craignent dans leur secteur. Certains expéditeurs craignent dans leur secteur de la bureaucratie au transport maritime que des pratiques discriminationres exercées par d'autres pays.

discriminatoires. mesure pratiques desdites vis-à-vis possible quant à l'application de toute contrevouloir adopter, et de laisser autant de latitude couragement, politique que le Canada pourrait d'une politique quelconque de protection et d'enmettre tout simplement en place les fondements de certains pavillons, il pourrait être suffisant de teurs canadiens face à la discrimination à l'égard écarts marqués entre les attitudes des expédisituations. Compte tenu de ce qui précède et des sont plus efficaces que d'autres dans certaines C'est un fait reconnu que certaines tactiques

3.5 Flottes soutenues par les Etats

3.5.1 Introduction

à l'appui des gouvernements successifs. parvenus à une situation de force en partie grâce plupart des Etats maritimes traditionnels sont n'est pas restreint à ces derniers. Les flottes de la nationaux n'a pas commencé avec ces Etats et préférentiel qu'ont reçu les secteurs maritimes tialité, il convient de noter que le traitement l'utilisation des navires nationaux. En toute imparachats et les ventes de manière à favoriser sociétés commerciales de l'Etat qui contrôlent les exploitées par le gouvernement ou encore à des autres entreprises "commerciales" également marchande. Ces sociétés sont liées à diverses sont des composantes du ministère de la Marine exploitée par un certain nombre de "sociétés" qui La flotte marchande soviétique, par exemple, est assure l'armement en hommes et l'exploitation. taire de navires commerciaux, mais encore il en cas, le gouvernement est non seulement propriéd'une manière ou d'une autre. Ainsi, dans certains importante assure le soutien de cette dernière Chaque Etat pourvu d'une marine marchande

> l'accent sur des négociations intergouvernementales pour résoudre les problèmes ou encore sur la bonne volonté d'autres pays en vue de préserver une situation concurrentielle dans le domaine du transport maritime mondial. Les expéditeurs canadiens pourraient être informés des cas de discrimination à l'égard de certains pavillons et sur la façon d'éviter ces situations. Le gouvernement pourrait également analyser les problèmes, mettre au point des mécanismes en vue de donner suite aux plaintes formulées par les expédonner suite aux plaintes formulées par les expéditeurs et, au besoin, imposer des sanctions.

> ce principale de financement des échanges. vendeurs de marchandises en plus d'être la sourd'autorités de réglementation, d'acheteurs et de qualité de propriétaires de navires, d'armateurs, vités commerciales agissent généralement en développement où l'Etat dirige lui-même les actiәр AOIG bays səp vernementaux vernements desdits pays. Les organismes gouminatoires toucheraient inévitablement les goules principaux pays exerçant des mesures discripossibilités de transport. Des représailles contre nant des coûts supérieurs ou une diminution des suppression d'exemptions de poursuites) entraîrestitutions, dénégation de droits commerciaux, de sanctions (amendes, peines sous forme de représailles engagent généralement l'imposition des coûts excessifs de transport maritime. Des entraînant l'arrêt des échanges commerciaux ou se révéler nuisibles dans la plupart des cas en Des mesures de représailles, en soi, pourraient

> leurs différends. aux expéditeurs et aux armateurs de résoudre constituer une table de négociation permettant Les accords bilatéraux ou multilatéraux peuvent de la possibilité de prendre certaines mesures. diplomatie est plus efficace lorsqu'elle est étayée Comme dans n'importe quel autre domaine, la rales si on veut résoudre les futurs problèmes. négociations des ententes bilatérales et multilatémaritime; au contraire, elle est essentielle aux tions avec les autres pays en matière de transport diplomatie ne soit pas importante dans les relatransport maritime. Cela ne signifie pas que la préserver la libre concurrence dans le secteur du ment à la bonne volonté des pays en cause pour Il ne serait guère plus efficace de se fier entière-

> Dans un certain nombre de secteurs commerciaux, les expéditeurs canadiens sont désavantagés du simple fait qu'ils désirent des renseignements pertinents. La diffusion des informations à jour sur la portée et l'importance de diverses

documents utilisés lors des échanges commerciaux ont souvent été indûment sévères à l'endroit des pays qui désiraient utiliser les navires nationaux. Dans ces cas, même des erreurs mationaux. Dans ces cas, même des erreurs mineures ont entraîné l'obligation de remplir de nouvelles demandes. De tels problèmes sont souvent évités lorsqu'on prévoit utiliser un navire battant pavillon national.

Les points d'ordre général énoncés ci-après englobent la plupart des opinions exprimées. Il est important de noter qu'il existe des écarts considérables entre le degré d'importance accordé à chacun d'eux.

Les pratiques discriminatoires touchant les expéditeurs canadiens à l'échelle mondiale du transport maritime sont les suivantes:

- a) des restrictions quant au choix des navires peuvent entraîner des retards d'expédition, des paiements supplémentaires quant au fret et souvent des déviations de parcours;
 h) l'absence de transporteurs concurrentiels
- b) l'absence de transporteurs concurrentiels battant un autre pavillon peut maintenir les prix du fret inutilement élevés;
- c) les peines imposées sur les importations et les dispositions fiscales discriminatoires peuvent désavantager les exportations canadiennes au chapitre des prix;
- d) la proximité du Canada et des États-Unis et le respect accordé aux politiques américaines de transport maritime par nombre de pays peuvent tendre à encourager le déroutement des cargaisons canadiennes via les tement des cargaisons canadiennes via les ports des États-Unis;
- e) le traitement préférentiel de certains pavillons peut nuire à l'évolution technologique et confiner le tonnage canadien à un transet confiner le tonnage canadien à un trans-
- port maritime qui ne lui est pas approprie; sur les routes régles par des règles discriminatoires, compte tenu des faibles moyens permettant de donner suite aux plaintes et de l'absence de transporteurs concurrentiels, les possibilités de situation monopolistiels, les possibilités de situation monopolistique sont considérables.

En ce qui a trait aux mesures que le Canada pourrait imposer afin de contrecarrer toute répercussion nuisible engendrée par ces pratiques discriminatoires, plusieurs points de vue peuvent que discriminatoire pourrait faire l'objet de mesures de représailles, c'est-à-dire que le Canada pourrait adopter des lois protectionnistes rigoureuses. Le Canada pourrait également mettre

3.4.9 Préoccupations des expéditeurs canadiens concernant la discrimination à l'égard de certains pavillons

conditions imposées. guère d'autre choix que de se conformer aux de navires battant pavillon canadien, ils n'avaient ment indiqué qu'en raison de la non disponibilité discrimination les avait touchés mais ont égale-D'autres ont indiqué des cas précis où une telle problèmes sérieux ou de formuler des plaintes. teurs ont jugé qu'il était difficile de cerner les dans certaines situations, la majorité des expédiment demandé l'intervention du gouvernement sociétés de transport maritime ont occasionnellenadiens. Bien que chacun des expéditeurs et des préoccupent que faiblement les expéditeurs casupposer que ces pratiques discriminatoires ne dienne des transports, il nous est permis de Transports Canada ou à la Commission canaau ministère de l'Industrie et du Commerce, à on se fonde sur les plaintes officielles déposées discriminatoires à l'égard de certains pavillons. Si considérablement en ce qui a trait aux pratiques Les opinions des expéditeurs canadiens varient

certaines dispositions quant au transport. dans le cas des ventes C.A.F., le droit d'imposer paux clients du Canada se réservaient, même péditeurs ont mentionné que certains des princicertains avantages soient perdus. Nombre d'ex-F.A.B. soulevaient moins de problèmes bien que maritime étaient cependant d'avis que les ventes majorité des expéditeurs utilisant le transport tions canadiennes vendues F.A.B. ou C.A.F. La statistique sûre quand au volume des exportaaccords de transport maritime. Il n'existe aucune certaines mesures de contrôle concernant les rendaient compte de l'importance de conserver port maritime hauturier et que moins encore se nadiens comprenaient les complexités du transderniers ont souligné que peu d'expéditeurs cacommerce international depuis longtemps. Ces teurs et des agents maritimes travaillant dans le de discrimination ont été formulés par des expédi-Les commentaires les plus sérieux en matière

Certains expéditeurs ont déclaré que les documents à remplir au moment de l'exportation de marchandises à destination des pays en voie de développement (accords de financement, lettres de crédit, permis d'importation ou d'exportation, etc.) exigesient beaucoup de temps et que, de ce fait, ils préféraient conclure des ventes F.A.B. afin fait, ils préféraient conclure des ventes F.A.B. afin d'éviter cette tâche laborieuse. À cet égard, les

être pris en considération dans cette analyse. Notons également l'État de Hong Kong qui, s'il n'impose aucune politique préférentielle de son propre chef, compte cependant pour une importante part des échanges destinés à la Chine qui matière des politiques préférentielles en matière de transport maritime. Les États-Unis ont été exclus de cette liste car les échanges bilatété exclus de cette liste car les échanges bilatéteux du Canada avec ce pays dans le domaine du transport maritime ne font l'objet d'aucune pratiques discriminatoire.

Les pays communistes de l'Europe (CAEM) et ceux de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud ont imposé, en matière de transport maritime, des traitements préférentiels évidents, lesquels portaient en 1976 sur près de 10 millions de tonnes d'exportations canadiennes par eau, évaluées à 1,6 milliard de dollars.

gement au Canada. possible, la priorité au chargement et au décharsur les ports américains et donnent, lorsque c'est concentrent leurs activités de transport maritime culation du navire. En second lieu, certains pays affrétés est inscrit au registre du pays d'immatrimentionnés car le tonnage transporté par navires estiment peut-être la participation des pays susdoivent être faites. D'abord, ces chiffres souset la Yougoslavie (100%). Deux distinctions-clefs (35%), la Pologne (42%), l'Union soviétique (94%) (100%), le Ghana (57%), l'Inde (57%), le Japon naient l'Argentine (41%), le Chili (32%), le Pérou leurs échanges à destination du Canada compreles navires ont transporté une partie notable de tnob et l'Union soviétique (39%). Les pays dont (31%), le Pérou (74%), Israël (78%), la Pologne magne de l'Est (40%), l'Argentine (33%), le Brésil Chine (67%), l'Inde (69%), le Japon (45%), l'Allements effectués dans les ports du Canada: la ci-après ont reçu une part importante des charge-1976, les flottes nationales des pays mentionnés Canada en utilisant leurs navires nationaux. En importantes de leurs échanges par mer avec le Nombre de ces pays ont transporté des parts

Malgré ces distinctions, il existe une relation entre le degré de participation au commerce par mer avec le Canada des navires battant pavillon national et les pays dont les marines marchandes sont appuyées par des pratiques favorisant le pavillon national.

acheteurs outre-mer peuvent exercer une certaine influence sur les conditions de vente.

3.4.8 Répercussions de la discrimination à l'égard des pavillons sur le commerce canadien

me suit: à destination des régions choisies s'établit commillions de tonnes. La répartition des exportations 8,12 à tuot ne taissaile s'établissaient en tout à 21,8 de transport). Les importations par eau en proveponible sur la valeur des importations par mode milliards de dollars (aucune statistique n'est distransport, ont été évaluées à un peu plus de 6,5 nant de ces mêmes pays, pour tous les modes de de ports des Etats-Unis. Les importations proveont été expédiées dans ces pays par l'entremise exportations, évaluées à 582 millions de dollars, rieure à 6,1 milliards de dollars. En outre, d'autres millions de tonnes d'une valeur légèrement supédestination de ces pays ont atteint au total 38,2 du transport maritime. Les exportations par eau à par un certain nombre de pays dans le domaine regard des formes de discrimination pratiquées time canadien a fait l'objet d'une analyse en Aux fins du présent rapport, le commerce mari-

EXPORTATIONS CANADIENNES PAR EAU (1976)

	⊅.687	1.8	Europe communiste
6.€	0.801	5.72	Extréme-Orient
S0 2	3 968	1 3	Moyen Orient
			19 aupritA
0.82	7.648	0.4	buS ub ta
			Amérique Centrale
de dollars)	de dollars)	de tonnes)	
anoillim na)	anoillim na)	anoillim na)	
(Valeur)	Valeur	∂muloV	REGIONS CHOISIES
États - Unis		ports canadiens	
Via les ports des	səp	En provenance d	

Ces chiffres représentent le commerce canadien outre-mer avec des pays exerçant des mesures protectionnistes en matière de transport maritime. Ce groupe de pays comprend également le Japon qui constitue le plus important pon étant inclu, ces chiffres sont légèrement gontlés. Néanmoins, en raison du lien étroit entre ses politiques de commerce et de transport maritime et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les time et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et également à cause de l'accent mis sur les times et de cause de l'accent mis sur les times et également à l'accent mis au l'accent mis au l'accent mis accent mis au l'accent mis au l'accent mis accent mis accent mis accent mis au l'accent mis accent
leur part du marché en améliorant le service. transporteurs à réduire leurs coûts ou à étendre ges en parts égales, celles-ci n'incitent guère les tes bilatérales prévoyant un partage des échanque des taux supérieurs. Dans le cas des entenner une diminution de l'efficacité du service ainsi monopolistiques apparaissent et peuvent entraîteurs concurrents sont exclus, des situations sur la cargaison transportée. Lorsque des expédidoit donc être recouvré à partir de taux imposés transportant peu ou aucune cargaison payante cargaisons; le coût des voyages des navires souvent sous-utilisés en raison du manque de ditions destinées aux pays tiers. Les navires sont tent à cause des restrictions imposées aux expénombre de voyages effectués sur lest augmen-

La discrimination à l'égard de certaines flottes a sans aucun doute ajouté aux coûts du commerce international par eau. Les répercussions cumulatives en termes de tarifs marchandises supplémentaires payés à l'égard de certaines cargaisons ont été estimées à 500 millions de dollars. Ces estimations doivent cependant être envisaces avec une certaine réserve car il est difficile de déterminer les volumes et les genres de de déterminer les volumes et les genres de cargaisons touchées et il est encore plus difficile de determiner les primes d'assurance liées aux coûts de transport du fret.

Par ailleurs, il est maintenant établi que la discrimination à l'égard de certains pavillons est davantage liée au commerce de cargaisons générales qu'à celui de vracs solides ou liquides; cette tendance se véritie également davantage au chapitre des importations qu'à celui des exportations. Dans le domaine du commerce de marchandises générales, certains gouvernements ont pu intervenir plus efficacement dans les transactions relatives aux importations que dans celles tions relatives aux importations que dans celles portant sur les exportations, transactions où les portant sur les exportations, transactions où les

afin de favoriser l'utilisation des navires nationaux;

- c) des pressions exercées en vue d'inclure l'utilisation des navires nationaux à titre de clause des contrats de vente;
- des politiques concernant la mise en valeur des ressources, la propriété et le contrôle étrangers, la main-d'oeuvre, etc., le tout favorisant les lignes de transport maritime nationales.

gouvernement. programmes conjoints de l'industrie et du long terme de ressources brutes et grâce à des ses sur le transport dans des ententes d'achat à F.A.B. et de vente C.A.F., par l'inclusion de claulois concrètes, au moyen d'une politique d'achat navires nationaux peut être mis en oeuvre sans échanges japonais. Le traitement préférentiel des naux ou affrétés par l'Etat une forte partie des mettent de transporter à bord de navires natiosectorielles avec ceux du transport maritime perintégration d'autres objectifs et de stratégies pour le compte des navires japonais. L'étroite concrets en matière de réservation de cargaison révélatrice. Il existe peu de lois et de règlements pays. A cet égard, la situation du Japon est sont pratique courante dans un certain nombre de par les gouvernements auprès des importateurs de leurs navires. Les pressions directes exercées et d'achat F.A.B. afin de promouvoir l'utilisation quent couramment des politiques de vente C.A.F. Les pays membres du CAEM et le Japon appli-

3.4.7 Coûts économiques liés à la discrimination à l'égard des pavillons

l'égard des pavillons sont mises en oeuvre, le ximale. Lorsque des pratiques discriminatoires à situés sur leur route à des fins d'utilisation madéchargent leurs cargaisons à plusieurs ports de ligne, trop souvent les bâtiments chargent et le domaine des échanges effectués par navires qu'a connues le transport maritime mondial. Dans courante, même dans les meilleures périodes direction que dans l'autre, est une situation peu ports avec un plein chargement, tant dans une à-dire lorsque les navires voyagent entre deux tion de la concurrence. L'équilibre du trafic, c'esttransport supérieure aux besoins et à une réducnormes inférieures de service, à une capacité de ne des coûts supplémentaires attribuables à des La discrimination à l'égard des pavillons entraî-

sur les expéditions de marchandises. Les associations commerciales sont en général bien administrées, expérimentées et très représentatives des intérêts commerciaux qu'elles cherchent à promouvoir. Plusieurs associations commerciales sont appuyées par les gouvernements (ou, du moins, tolérées par ceux-ci) et fort bien en mesure de négocier avec les armateurs en vertu du re de négocier avec les armateurs en vertu du contrôle qu'ils exercent sur l'approvisionnement en cargaisons.

3.4.5 Pratiques concernant le financement des échanges

Ces dispositions comprennent:

- a) des dispositions fiscales ou d'autres stimulants financiers en vue de favoriser l'utilisa-
- tion des navires de ligne nationaux; b) des dispositions préférentielles en matière d'assurance;
- c) des taux d'échange spéciaux pour les paiments ou les recettes concernant le fret transporté par navire;
- d) des exigences sur l'utilisation de certaines devises;
- e) des exigences imposées par les banques ou les institutions financières gouvernementales.

Les importations philippinoises doivent être financées en pesos. Des dégrèvements fiscaux (150% des dépenses relatives au fret transporté outre-mer) sont accordés aux exportateurs utilisant des navires d'immatriculation philippinoise. Des exportateurs brésiliens profitent également de réductions fiscales semblables. Du fait que la majorité des échanges des pays membres du majorité des échanges des pays membres du toutes ces pratiques sont plus ou moins en vitoutes ces pratiques sont plus ou moins en vitoutes ces pratiques sont plus ou moins en vitoutes ces pratiques ach presque le monotoutes. L'Union soviétique a eu presque le monotone de l'assurance dans le domaine des échanges russo-américains.

3.4.6 Pratiques indirectes

Ces pratiques sont liées aux échanges et favorisent les navires battant pavillon national. Elles comprennent:

- a) des pressions exercées par le gouvernement auprès des importateurs afin de favoriser les navires nationaux;
- des accords d'achat F.A.B. et de vente des journes et de vente des lois régissant les échanges

3.4.4 Pratiques relatives aux cargaisons

Ces pratiques comprennent:

- a) la surveillance des permis d'importation et d'exportation en vue d'exiger l'utilisation de navires battant pavillon national;
- b) réservations de certaines marchandises au profit des navires nationaux;
- cargaisons;
- d) exigences de mise en commun des cargaisons;
- e) imposition de droits supplémentaires sur les importations ou sur l'utilisation de navires non nationaux.

vé par le gouvernement. bord des navires dont l'affrètement a été approusoient transportés à bord de navires français ou à tions de pétrole de consommation intérieure France exige que les deux tiers de ses importases exportations de bois d'oeuvre. De son côté, la nationaux. Le Guatemala exerce un contrôle sur celles-ci doivent être transportées par les navires gaisons "surveillées" du fait qu'une partie de cacao brésiliens constituent également des carnavires battant pavillon national. Le café et le teurs de la Corée du Sud doivent utiliser les d'exportation. Les exportateurs et les importadifférents pavillons grâce à un système de permis chandises ainsi que l'utilisation de navires de L'Egypte contrôle l'acheminement des mar-

etranger. des cas d'utilisation de navires battant pavillon ansb senieg seb fresogmi uo sésilitu fros xusn tion ou d'exportation lorsque des navires natiodu Sud réduisent ou éliminent les frais d'importades lois semblables. Plusieurs pays d'Amérique Brésil, le Venezuela et les Philippines imposent porté à bord de navires de ligne argentins. Le sons de façon à ce que 50% du trafic soit transles conférences maritimes regroupent des cargaimarchande en expansion. L'Argentine exige que approvisionnement en cargaisons à leur flotte res battant leur pavillon respectif afin d'assurer un marchandises soient transportés à bord de navi-Orient insistent pour que des volumes précis de Certains pays riches en ressources du Moyen-

Plusieurs pays en voie de développement ont renforcé leurs politiques en matière de discrimination des pavillons grâce aux associations commerciales. Ces regroupements de marchandises offrent aux expéditeurs un haut degré d'influence

Les lois des Etats-Unis exigent qu'un minimum de 50% (en poids) des cargaisons du gouvernement soient transportées par des navires d'immatriculation américaine appartenant au secteur privé. Des dispositions semblables sur la réservation des cargaisons gouvernementales existent aux Philippines, au Pérou, en Inde, en Colombie, au Brésil et en Argentine. L'affectation unilatérale de cargaisons commerciales est en vigueur en Argentine, au Brésil, au Pérou, en Colombie et au Venezuela.

Tous les pays membres du CAEM exigent que les réservations d'espace, les affrètements de navires, etc., soient effectués par l'intermédiaire d'organismes gouvernementaux. Le Venezuela, le Pérou, l'Argentine, la Chine, l'Inde, Cuba et certains États du Moyen-Orient imposent des exigences semblables.

3.4.3 Pratiques se rapportant à l'accès aux portuaires ports et aux installations ports et aux

Ces pratiques comprennent:

- a) des droits de ports discriminatoires;
- b) des impôts, des redevances, des droits et des exigences d'entreposage spéciaux pour les navires étrangers;
- c) des traitements spéciaux imposés aux navires étrangers (exigences relatives au pilotage, congés de navires spéciaux);
- d) priorité accordée aux navires nationaux en ce qui a trait à la mise à poste;
- e) accès restreint aux ports ou accès aux ports lié à des ventes engageant les navires battant pavillon national.

Le Pérou, la Colombie, le Brésil, l'Árgentine, l'URSS, l'Égypte et l'Indonésie imposent dans les ports des exigences favorisant les navires nationaux. L'URSS offre un nombre restreint de ports accessibles aux navires étrangers et impose des mesures discriminatoires aux navires de certains pays en matière d'accès aux ports et de traitement à l'intérieur de ceux-ci. En outre, l'Union soviétique exige des navires étrangers un préavis de toute arrivée prévue. De nombreux pays n'ont de toute arrivée prévue. De nombreux pays n'ont de toute arrivée prévue. De nombreux pays n'ont de l'URSS mais assurent néanmoins une étroite surveillance de l'accès aux installations portuaisurveillance de l'accès aux installations portuaires et parviennent, de ce fait, aux mêmes fins par le bisis de mécanismes administratifs.

- a) les ententes intergouvernementales bilatérales ou multilatérales;
- b) des règlements exigeant l'utilisation des navires de la flotte nationale pour le transport des cargaisons du gouvernement (à savoir, les approvisionnements pour la défense, les cargaisons faisant l'objet de subventions, les cargaisons financées par les ventions, les cargaisons financées par les organismes gouvernementaux);
- c) l'affectation unilatérale de cargaisons commerciales aux lignes maritimes nationales ou associées;
- d) les exigences en matière d'utilisation d'un organisme maritime gouvernemental (ou désigné par le gouvernement) relativement aux affrètements, aux réservations d'espacue, etc.

Les traités sur la navigation et le commerce ont prolitéré au cours des deux dernières décennies. Des ententes bilatérales existent entre l'Union soviétique et la majorité des autres nations maritimes ainsi qu'avec nombre de pays en voie de développement. La Chine et plusieurs pays d'Amérique du Sud ont cherché, par ce moyen, à réserver une partie du commerce à leurs navires. Le Canada n'a pas conclu d'accords semblables bien qu'il ait hérité de certaines obligations, maintenant en suspens, de l'empire britannique.

Les ententes multilatérales sur le partage de cargaisons comprennent le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED (qui n'est pas légalement en vigueur), l'entente de l'Association latino-américaine de libre-échange qui réserve le commerce maritime intra-régional aux navires des pays membres et les accords maritimes du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) auxquels participent des nations communistes de l'Europe de l'Est. D'autres ententes multilatérales régionales visent à réserver des cargaisons aux navires battant le pavillon des pays membres et à coordonner les intérêts maritipays membres et à coordonner les intérêts maritimes régionaux atin de forcer les armateurs à offrit mes régionaux atin de forcer les armateurs à offrit des conditions plus favorables.

Certains accords bilatéraux n'existent pas entre les gouvernements mais sont approuvés par ces derniers. Ainsi, la Federal Maritime Commission (FMC) des États-Unis a sanctionné des accords de mise en commun entre divers transporteurs sud-américains et américains.

PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL **FIGURE 3-4-2**

DISCRIMINATOIRES DISCRIMINATION INDIRECTE ACCES AUX PORTS ET AUX INSTALLATIONS PARTAGE DES ÉCHANGES FINANCEMENT DES ÉCHANGES CARGAISONS PORTUAIRES 5. Droits de port discriminatoires Organismes gouvernementaux de transport Politiques d'achat F.A.B. et de vente C.A.F. Traitement préférentiel pour la mise à poste Redevances, obligations, impôts spéciaux Affectation unilatérale de cargaisons Pressions exercées sur les importateurs Financement des échanges Exigences en matière de devises Assurance préférentielle Exigences de mise en com Livraison des cargaisons Réservation de marchandises Réservation de classes de cargaisons Règles strictes d'échange Autres politiques sectorielles Pavillon national Partage des échanges avec le Canada 8 % 41.6 33.4 Argentine 31.7 13.4 Bresil 32.0 5.0 8 AMERIQUE CENTRALE ET DU SUD Chilli 26.1 9.9 Colombie 16.4 6.3 Cuba 18.8 Ì m Mexique 74.5 100 Pérou 16.7 Uruguay 6.8 Venezuela 6.0 Algérie Egypte MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE 57.1 , 80 Ghana 15.5 78.5 15.7 Israel Ī Man ł Ī Lipye 1 Dechangement Chargement

PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL FIGURE 3-4-1

DISCRIMINATOIRES PRATIQUES CARGAISONS ACCÈS AUX PORTS ET AUX INSTALLATIONS PARTAGE DES ÉCHANGES FINANCEMENT DES ÉCHANGES DISCRIMINATION INDIRECTE Organismes gouvernementaux de transport Accès restreint aux ports Redevances, obligations, impôts spéciaux Droits de port discriminatoires Affectation unilatérale de cargaisons Réservation de classes de cargaisons Droits supplémentaires Exigences de mise en commun des cargaisons Permis d'importation et d'exportation Traitement préférentiel pour la mise à poste Dégrèvement fiscaux Livraison des cargaisons Réservation de marchandises Financement des échanges Exigences en matière de devises Assurance préférentielle Politiques d'achat F.A.B. et de vente C.A.F. Pressions exercées sur les importateurs Autres politiques sectorielles Pavillon national Partage des échanges avec le Canada 26 8 m Bulgarie 40.1 15 All de lest **EUROPE COMMUNISTE** 42.4 41.2 Pologne m Roumanie 94.3 39.0 URSS 17.0 100 m Nougo slavie 67.1 96 Chine 57.5 69.5 22 300 Inde EXTRÊME-ORIENT 5.8 Indonesie 45.0 35.9 Japon 9.2 88 Coree du sud 100 8,8 Philippines Taiwan 23.7 4.0 . m Thailande Chargement

importantes. transport de marchandises stratégiquement pavillon ou d'un propriétaire en ce qui a trait au ce que le pays ne devienne pas trop tributaire d'un dien des flottes battant ce pavillon afin de veiller à l'étendue de la participation au commerce cana-Canada. En outre, il sera important de surveiller sécurité. Une telle situation préoccuperait le pations en ce qui concerne la pollution et la qui continueraient d'être une source de préoccublablement pas le cas des navires plus anciens d'autres pays. En revanche ce ne serait vraisemcomplaisance seraient ré-immatriculés dans navires de meilleure qualité et battant pavillon de currentielles pourraient s'ensuivre. De nombreux une diminution correspondante des forces conconcerté en vue de réduire ce genre de transport, de complaisance. En cas d'effort international pects du transport maritime effectué sous pavillon justifier une étroite surveillance des autres as-Il existe cependant des raisons suffisantes pour

3.4 Discrimination à l'égard des pavillons

3.4.1 Introduction

La discrimination à l'égard des pavillons consiste en diverses politiques, lois, réglementations ou pratiques commerciales utilisées par certains pays afin de favoriser leur propre secteur de transport maritime. Du fait que cette expression n'a aucune définition précise, on ne s'entend guère sur la mesure dans laquelle cette discrimination est "injustifiée". Ce qu'un État considère comme une politique légitime d'encouragement de sa flotte nationale peut être perçue par d'autes pays comme une pratique commerciale discriminatoire.

Aux fins de la discussion, les pratiques discriminatoires exercées dans le secteur du transport maritime peuvent être regroupées selon cinq catégories générales: celles sur le partage des échanges; celles se rapportant à l'accès aux ports ou aux installations portuaires; celles régissant la disponibilité des cargaisons; celles influant sur le financement des échanges et enfin, diverses metinancement des échanges et enfin, diverses meninancement des échanges et enfin.

3.4.2 Pratiques concernant le partage des échanges

Ces pratiques comprennent:

préjudiciable. nomiques répressives par ces pays pourrait être currence déloyale. L'imposition de sanctions écopavillons de complaisance permettent une conlation nationale considèrent également que les ment s'efforcant d'établir des flottes d'immatricucertain nombre de pays en voie de développedans le secteur du trafic entre pays tiers. Un triculation de complaisance, particulièrement l'érosion de leurs marchés par les flottes d'immaraient prendre des contre-mesures afin de pallier certaines nations maritimes traditionnelles pourrence. L'un des aspects inquiétants est le fait que tion libre afin de pouvoir mieux soutenir la concurser de l'immatriculation nationale à l'immatriculacertain nombre d'États pourraient cependant pasdes pays battant pavillon de complaisance. Un d'abandonner les affaires en raison des activités

Comme groupe, les navires battant pavillon de complaisance ont un dossier peu enviable en matière de pollution mais des améliorations ont été signalées. En outre, l'âge moyen de ces navires est maintenant inférieur à celui de la flotte de l'OCDE. Le problème continue cependant d'être soulevé à l'échelon international par l'entremise de l'OMCI dans le contexte des navires non conformes aux normes de lutte contre la pollution.

Les armateurs canadiens auraient énormément de difficultés à concurrencer les flottes immatriculées sous pavillon de complaisance sans l'existence de certaines politiques de réservation des cargaisons en faveur des navires canadiens ou sans l'aide fournie par le gouvernement à titre de complément aux ressources actuelles.

Un certain nombre de conclusions peuvent être établies à partir des éléments susmentionnés.

L'immatriculation libre des navires marchands semble en fin de compte avoir servi les intérêts du Canada, du moins dans la mesure où elle a créé une concurrence sur le marché international du transport maritime et où elle a offert aux Canadiens des occasions de participer au transport maritime international.

Bien qu'il faille poursuivre les efforts nécessaires au règlement des problèmes de pollution et de sécurité causés par les navires ne répondant pas aux exigences, les bâtiments battant pavillon de complaisance, comme tel, n'exigent pour le moment l'adoption d'aucune politique.

des pâtes et papiers. neurisées et des produits du secteur forestier et d'autres minerais, certaines cargaisons conte-

domaine du transport maritime international. diens ont pu soutenir la concurrence dans le palement dans le secteur des vracs, et les Canataux de fret ont été maintenus à la baisse, princitransport bon marché étant ainsi disponible, les Canada. En effet, une importante capacité de semblent avoir été exploités à l'avantage du Les navires battant pavillon de complaisance

égard. que le plafond pourrait bien être déjà atteint à cet capitaux flottants et fort peu réglementés croient pays s'interrogeant sur ces fonds communs de quelconques de contrôle efficace. Nombre de en vue d'échapper à des mécanismes nationaux internationaux s'immatriculant sous ce pavillon mentation du nombre de transporteurs cupations, s'il se produisait une importante augmerce canadien pourrait causer certaines préocflottes battant pavillon de complaisance au com-La portée ou la nature de la participation des

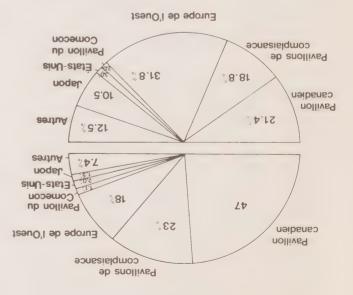
dépendance. les préoccupations du Canada relativement à sa la diversité des propriétaires de navires atténuent 1976), le fait que plusieurs pays soient engagés et des importations de mazout et de pétrole brut en des importations (respectivement 66% et 56% portent une part considérable des exportations et tants pour le Canada. Même si ces navires transmarchés particuliers et stratégiquement imporpas avoir le monopole de marchandises ou de battant pavillon de complaisance ne semblent ble des importations de pétrole brut, les navires d'un point de vue stratégique. A l'exception possitransport de marchandises jugées importantes propriétaires en particulier, notamment pour le qui plus est, d'un propriétaire ou d'un groupe de d'un pavillon de complaisance en particulier ou, naître si le Canada devenait largement tributaire Certaines inquiétudes pourraient également

propriétaires traditionnels de navires sont forcés tes, il n'existe aucune preuve indiquant que les fermes en raison du manque de données concrè-Bien qu'il soit difficile d'établir des conclusions teurs canadiens préoccupe également le Canada. date et réduire ainsi les choix offerts aux expédile des pays propriétaires de navires de longue plaisance pourraient miner la viabilité commerciades de déclin économique, les pavillons de com-La mesure dans laquelle, au cours des pério-

DANS LE COMMERCE DU CANADA PRINCIPALX PAVILLONS

(Pourcentage en volume)

SNOITATRO9MI



EXPORTATIONS

Japon (36%); Koweit (39,1%) et Venezuela (40,6%). Grèce (69,5%); Guinée (25,2%); Iran (65,4%); Brésil (20,9%); Cuba (50,7%); Gabon (100%); au Canada: Australie (35%); Bahamas (85,6%); tie du volume total des marchandises déchargées complaisance ont transporté une importante parcette même année, les navires battant pavillon de (17,3%) et Royaume-Uni (28,7%). Au cours de (25,5%); Italie (25%); Japon (26,6%); Pays-Bas suit: Etats-Unis (18,6%); Cuba (20,1%); Inde pays mentionnés ci-après, s'établissait comme des navires battant ce pavillon, à destination des des exportations canadiennes transportées par commerce extérieur du Canada. En 1975, la part complaisance joue un rôle important dans le Le transport maritime effectué sous pavillon de

minerai de fer, diverses céréales, de la potasse, nes à destination de l'étranger comprenaient le portée par ces navires. Les expéditions canadienpartie du fret conteneurisé est également transbattant pavillon de complaisance. Une certaine destinées au Canada est assuré par des navires Un pourcentage élevé de cargaisons de pétrole

Au milieu de 1977, les flottes immatriculées sous pavillon de complaisance constituaient 27,8% du tonnage marchand mondial, ce qui représente une augmentation considérable par rapport au chiffre de 15% de 1965. Par ailleurs, l'importance des flottes des pays membres de l'OCDE a décliné, passant de 73% à 54% du tonnage brut mondial au registre au cours de la période de 1964 à 1977, ce qui explique en partie les préoccupations d'un certain nombre de ces pays concernant la navigation sous pavillon de cernant la navigation sous pavillon de complaisance.

La proportion du tonnage mondial immatriculé sous pavillon de complaisance varie considérablement selon les genres de navires. En 1977, les navires battant pavillon de complaisance comptaient, en termes de capacité de transport, pour 35,5% de la flotte mondiale de navires-citernes, 25% de tous les vracquiers, 20% des transporteurs de marchandises diverses et 8% des portecurs de marchandises diverses et 8% des porteconteneurs.

Le Libéria est le principal pays offrant l'immatriculation libre: 72% de tous les navires battant
pavillon de complaisance y sont immatriculés, ce
qui représente environ 20% de la flotte mondiale
totale. Bien que la flotte libérienne continue d'augmenter, son taux d'accroissement est inférieur à
ce qu'il était dans le passé, partiellement à cause
du déclin accusé par le marché mondial des
navires-citernes. Panama et Singapour sont deux
autres principales flottes battant pavillon de complaisance et représentent environ 17% et 5%
respectivement de la flotte mondiale d'immatricurespectivement de la flotte mondiale d'immatriculation libre.

Les navires battant pavillon de complaisance constituent une source importante de préoccupations en ce qui concerne la pollution et la sécurité maritime. Selon certaines indications, la campagne menée au cours des dernières années relativement aux normes de sécurité médiocres de ces vement aux normes de sécurité médiocres de ces navires a commencé à porter truit.

3.3.3 Participation au transport maritime canadien

En 1975, les navires battant pavillon de complaisance ont transporté environ 23% du volume total des marchandises importées et 18,8% des marchandises destinées à l'étranger. Les navires libériens ont manutentionné la majeure partie de ce tonnage, suivis, dans l'ordre, de ceux de ce tonnage, suivis, dans l'ordre, de ceux de Panama et de Singapour.

e) l'embauche des non-ressortissants sur les navires est permise, et

f) le pays d'immatriculation n'a ni le pouvoir ni les mécanismes administratifs nécessaires à la mise en oeuvre de règlements gouvernementaux ou internationaux, sans compter que le pays d'immatriculation n'a ni le désir ni le pouvoir de contrôler lui-même des sociétés.

Les navires battant pavillon de complaisance sont habituellement immatriculés au Libéria, à Panama, à Singapour, à Chypre, aux Bermudes et aux Bahamas et, jusqu'à tout récemment, en Somalie. Ces pays sont souvent appelés des États offrant "Timmatriculation libre".

On estime que le tiers de tous les navires battant pavillon de complaisance appartiennent en réalité à des sociétés pétrolières internationales ou encore sont affrétés à long terme par ces sociétés. Le deuxième tiers de ces navires appartiennent à des intérêts indépendants des États-Unis et le reste est la propriété d'armateurs grecs et autres.

Plusieurs facteurs influent sur la décision des propriétaires d'immatriculer leurs navires sous pavillon de complaisance. Les principaux attraits semblent être d'une part l'évasion fiscale et, d'autre part, les coûts d'exploitation inférieurs. L'importance relative de ces facteurs varient selon les échanges en cause et selon la nationalité des propriétaires de navires. La disponibilité d'équipages non-syndiqués et l'absence de règledéquipages non-syndiqués et l'absence de règlements constituent d'autres facteurs importants.

general. d'autres facteurs économiques ou maritimes en cière et la cote de crédit de la société ainsi que auquel sera affecté le navire, la situation financomplaisance, notamment le type de commerce ciale à immatriculer des navires sous pavillon de raisons peuvent conduire une entreprise commernant pour certaines personnes. Différentes nel peut également constituer le facteur détermice (ou le faible taux) d'impôt sur le revenu personnavires sous pavillon de complaisance. L'absenmes lorsqu'il est question d'immatriculer leurs dèrent davantage les coûts d'armement en homres de la République fédérale d'Allemagne consiavantageux que l'évasion fiscale. Les propriétaition des navires sous pavillon étranger sont aussi les coûts inférieurs de construction et d'exploita-Les propriétaires américains considèrent que

Types de navires

Dans le domaine de la propulsion nucléaire, en supposant qu'on décide de favoriser son utilisation, il faudra peut-être choisir entre l'association et la détention de brevets. Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France peuvent offrir des applications réalistes du nucléaire à la propulsion de navire. Nous pourrions créer ces systèmes au de navire. Nous pourrions créer ces systèmes au Denavire. Mous pourrions créer ces systèmes au propulsion nucléaire devait être très limité, ces frais de développement ne se justifieraient pas.

3.3 Les pavillons de complaisance

3.3.1 Introduction

La croissance, les répercussions qu'elles ende complaisance, les répercussions qu'elles entraînent sur les autres flottes et leurs dossiers en matière de pollution et de sécurité préoccupent de nombreux pays. La présente section étudie la portée et la nature de la participation des navires battant pavillon de complaisance au commerce canadien afin de déterminer les secteurs susceptibles de causer des problèmes et d'évaluer des mesures d'intervention possible.

3.3.2 Définition des pavillons de complaisance

Il est difficile d'en arriver à une définition universelle acceptable des pavillons de complaisance. En 1970, le Comité d'enquête sur le transport maritime du Royaume-Uni* avait établi, pour ces pavillons, les caractéristiques suivantes:

- a) la libre immatriculation permet aux nonrésidents de posséder ou de contrôler ses navires marchands;
- b) facilité d'immatriculation;
- c) l'impôt sur le revenu tiré des navires n'est pas perçu localement ou est peu élevé;
- d) le pays d'immatriculation constitue une petite puissance n'imposant aucune exigence
 nationale pré-établie aux navires marchands immatriculés, à moins de circonstances particulières, et les recettes tirées
 de faibles droits imposés à un important
 tonnage peuvent influer considérablement
 sur le revenu national et la balance des
 sur le revenu national et la balance des
- * Comité d'enquête sur le transport maritime du Royaume-Uni, CMND no 4337, 1970.

Les implications des trois types de navires traités précédemment — roulier, navire de l'Arctique et voilier — sont plus difficiles à cerner. Les points forts du roulier sont sa faculté d'adaptation, le fait qu'il n'exige pas d'installations spéciales à terre; et qu'il nécessite des installations portuaires bien moins coûteuses que celles requises pour les cargos ou porte-conteneurs conventionnels. Il peut assurer une rotation rapide et transporter de forts volumes de cargaison pouvant être porter de forts volumes de cargaison pouvant être chargés sans l'aide de l'équipement du navire ou des grues à terre.

Ce qui découlera des développements dans l'Arctique est très difficile à prévoir. On ne connaît pas exactement les caractéristiques principales des navires de commerce qui pourront assurer ce service. Le Canada dépend de sources étrangènes pour la technologie du grand navire et du GNL; nous sommes donc obligés de réagir à des situations au lieu de pouvoir prendre l'initiative. Le Canada devra donc fournir des efforts spéciaux pour développer et maintenir une compétence pour développer et maintenir une compétence technologique et économique dans le domaine du transport maritime dans l'Arctique.

Si le "nouveau" voilier devient une réalité, le commerce canadien du vrac pourrait en profiter. Des navires de la taille prévue pourraient desservir tous les ports canadiens établis de chargement de vrac. La technologie requise pour ce genre de navire n'est ni complexe ni coûteuse et devrait susciter plus d'intérêt et de recherche au devrait susciter plus d'intérêt et de recherche au Canada.

Combustible et propulsion – innovations

qui répondent le mieux à nos besoins. cessaires et suivre le progrès dans les secteurs treprendre la recherche et le développement népourrait compter sur ces organisations pour en-Pour des raisons d'ordre pratique, le Canada développement, de la construction et des brevets. gnies dominent le marché de la recherche, du secteur des moteurs marins, très peu de compaqui pourraient utiliser ces substituts. Dans le développer des systèmes de propulsion de navire tefois au Canada la compétence technique pour concerne les approvisionnements. Il manque tourait occuper une position avantageuse en ce qui chimiques comme le méthanol, le Canada poursubstituts sont fossiles comme le charbon ou implications importantes pour le Canada. Si les Les problèmes du combustible comportent des

susciteront certainement, mais le nombre de ports susceptibles d'être touchés peut être déterminé en ce qui concerne le tirant d'eau et la possibilité de forts volumes de vrac.

Nombre de porte-conteneurs desservent maintenant des ports dont les restrictions empêchent une rotation rapide. Plusieurs de ces navires sont petits par rapport à la moyenne des porte-conteneurs d'aujourd'hui et ils sont donc relativement peu économiques. Certains navires de ce groupe continueront de naviguer à cause des capitaux qu'on y a investis. Toutefois, un remplacement économique ne sera peut-être pas possible.

Ceci pourrait amener la discontinuation du service ou sa redirection vers des ports où de nouveaux navires, plus grands, peuvent fonctionner, ou une adaption du service Ro-Ro. Ce dernier permettrait de continuer le service des unités de conteneurs pourraient ne plus être économiques, mais seulement s'il est possible d'assurer une rotation plus rapide et des frais de service réduits à terre. Le service Ro-Ro est en outre plus efficace pour les courts trajets.

livraison d'une quantité suffisante de fret. transport continental est capable d'assurer la l'efficacité relative avec laquelle le réseau de des restrictions en matière de règlements et de miques", compte tenu de la préférence du client, de porte-conteneurs à des ports dits "non-éconoraient trouver difficile de suspendre les services facteur critique à cet égard, les exploitants pourtance. Bien que le volume de chargement est un ce genre de navire pourrait n'avoir aucune imporque certains ports canadiens pourraient accueillir nord-américain ne sera pas au Canada. Le fait déchargement, il est probable que ce seul port d'utiliser un seul port pour le chargement et le ration de porte-conteneurs jugent nécessaire américain. Si les exploitants d'une nouvelle génécargaison canadienne conteneurisée à un port devenir intéressant de charger ou décharger une nance ou à destination des Etats-Unis, il peut qu'un plus grand volume de trafic est en provel'un au Canada et l'autre aux Etats-Unis. Parce est ou sur la côte ouest de l'Amérique du Nord neurs desservent au moins deux ports sur la côte des services réguliers de navires porte-contesérieuses au Canada. Actuellement, la plupart confeneurs aura peut-être des conséquences Une nouvelle génération de très grands porte-

caractéristiques du navire va s'accélèrer apres 1985. La flotte mondiale qui émergera alors différera de celle d'aujourd'hui à maints égards.

La première observation se fonde surtout sur le fait que la flotte mondiale de 1985 est déjà en place pour une bonne part (en partie à cause du surplus de tonnage). La deuxième conclusion à propos du rythme de changement après 1985 se flonde simplement sur la demande anticipée. La aujourd'hui, sera alors dans la seconde moitié de sa vie. Une importante vague de remplacements as vie. Une importante vague de remplacements de navires est prévue, ce qui devrait coincider avec le besoin de réaliser des économies d'échelle, d'empêcher une hausse des frais d'exploitation et de s'adapter à d'autres possibilités en matière de combustible et de propulsion.

le coût du combustible et les frais d'exploitation. plement pour s'attaquer à des difficultés comme "défensives", sont celles qui surgiront tout simd'offensives. Les deuxièmes innovations, dites ment. Ces innovations pourraient être qualifiées des équipes à terre pour les travaux de chargetoute une gamme de cargaisons, et la réduction port afin de pouvoir manutentionner efficacement économies d'échelle, la diversification du transment de la taille du navire pour réaliser des associés au chargement, notamment l'accroissement, il y aura ceux qui visent à réduire les frais 1980 se répartiront en deux catégories. Premièrelogiques qui émergeront vers la fin des années fondamentaux. Les nouveaux éléments technoristiques de conception que des changements représenteront plutôt une unification des caracténaire. Dans nombre de cas, ces changements changements prévus seront de nature évolution-La troisième conclusion générale est que les

Quatrième conclusion d'ordre général, les innovations en matière de navires et de matériel maritime n'auront pas de répercussions significatives sur les opérations au terminal ni sur les interrelations avec d'autres modes de transport, ce qui ne veut pas dire que ces derniers n'évolueront pas, mais la nature du navire et des changements à bord ne sera pas d'un genre qui exigera des changements vraiment radicaux à terre.

Taille du navire

L'impact de la taille du navire est clair. Dans certains ports, les cadences de chargement et déchargement devront s'améliorer pour garder ou réduire le temps de rotation. Ces problèmes ne sont pas nouveaux. Les plus gros navires en

niveau de la consommation internationale pour 1975 (près de 1 600 millions de tonnes) les réserves nettes sont censées durer cinquante ans. Bien avant l'épuisement des réserves de pétrole, toutefois, le mazout deviendra trop coûteux pour l'usage maritime général et des substitutions se produiront. Il existe un certain nombre de substituts possibles. Les plus probables sont le charbon, le méthane, le GNL, l'énergie nucléaire et la voile.

3.2.5 La taille de l'équipage

Pour des raisons socio-économiques, la réduction de la taille de l'équipage représente un des principaux objectifs de la recherche et du développement relativement au navire. Au cours des deux dernières décennies, le milieu de travail et les fonctions du marin de commerce, de l'officier de pont et du capitaine ont subi des changements considérables. Les modifications apportées à la conception des navires, des aides à la navigation, des systèmes de manutention, les communications améliorées et la prédominance du pétrole comme cargaison ont tous contribué à cette évolution.

Il existe un matériel de surveillance qui permet de laisser les salles de machines sans personnel pendant des périodes prolongées. Ce matériel assure un meilleur rendement du moteur que les opérations manuelles. Pour les navires-citernes, le chargement et la manutention automatisés de la cargaison sont plus sûrs, précis et fiables que les opérations manuelles.

Les réductions d'effectifs ont jusqu'ici suivi la suppression ou la simplification des fâches sans sacrifier la sécurité du navire. Cette réduction entraîne l'obligation d'avoir un équipage plus compétent et les membres doivent pouvoir changer de fonctions.

3.2.6 Implications pour la politique canadienne de navigation maritime

Un certain nombre de conclusions pouvant être tirées de l'étude de ces innovations technologiques en navigation maritime ont des implications pour le Canada. Premièrement, la flotte mondiale du milieu des années 1980 ressemblera beaucoup à celle d'aujourd'hui. En d'autres termes, on ne prévoit pas de grands changements de matériel avant 1985 en ce qui concerne l'industrie maritime et les industries connexes. La deuxième conclusion est que le rythme de changement des

la diversification et de l'autonomie, n'exigeant pas d'importantes installations à terre.

La navigation dans l'Arctique fait appel à trois secteurs d'expérience: expérience dans le secteur des grands navires, des systèmes de transport de gaz naturel liquide (GNL) et du service dans les glaces du genre qu'on rencontre dans l'Arctique. Tous les concurrents étrangers dans le transport du GNL dans l'Arctique possèdent au moins une de ces compétences. Plusieurs en ont deux, mais seuls les États-Unis, la Finlande et la Suède ont l'expérience des trois secteurs, mais seuls les États-Unis, la Finlande et la jusqu'à un certain point seulement. La navigation commerciale régulière à destination et en provecommerciale régulière à destination et en provecommerciale régulière à bord de navires spéciaux va se faire, mais il s'agit de savoir quand.

Bien qu'on pourrait être tenté de qualifier de fantaisiste le travail en cours pour la conception de nouveaux genres de voiliers aux États-Unis, en Suède, en Allemagne de l'Ouest et en Espagne, un prototype a été construit en Allemagne et avancés. Des prototypes commerciaux pourraient entrer en service au milieu des années 1980. Étant donné le problème du combustible, les voiliers pourraient bien faire un véritable retour en force dans le transport du vrac.

3.2.4 Combustible et propulsion

L'impact du prix des combustibles sur les frais d'exploitation constitue la préoccupation majeure des armateurs. Selon le type et la taille du navire, le combustible représente maintenant un plus grand pourcentage des frais de fonctionnement quotidiens du navire. Sans compter que la qualité du mazout se détériore constamment. Pour les moteurs diesel et les turbines à vapeur, les armateurs doivent maintenant compter avec un armateurs doivent maintenant compter avec un tuel résiduel plus lourd comme combustible.

La machinerie principale deviendra probablement plus complexe, mais aussi plus fiable et les salles de machines non gardées deviendront la norme. Les réparations et révisions — sauf en cas d'urgence — continueront d'être effectuées par non par l'équipage du navire. Des navires plus anciens, dont les coûts d'investissement sont inférieurs, demeureront dans certains commerces, mais l'inefficience occasionnera inévitablement beaucoup d'abandons.

Les armateurs et les constructeurs savent bien que la pénurie de combustible les menace. Au

ment évolué. La taille moyenne du navire-citerne ordinaire se situait dans la gamme de 17 000 à 18 000 tpl. Cette taille moyenne s'est accrue au cours de la dernière décennie avec l'avènement d'une nouvelle classe de navires-citernes de 30 000 tpl. Déjà, des navires-citernes dans la gamme de 55 000 à 60 000 tpl entrent en service.

Autrefois, le vracquier moyen avait un port en lourd de 20 000 tonnes ou moins. Une nouvelle classe est survenue dans la gamme de 25 000 à 40 000 tpl. D'importants volumes de charbon et de minerai de fer continueront de voyager à bord de mavires de la taille Panamax - de 55 000 à 75 000 tpl (la taille du plus gros navire qui peut franchir le canal de Panama). De plus en plus, toutefois, pour les expéditions qui n'ont pas à transpacifiques — le port en lourd de 120 000 à 150 000 tonnes sera plus attrayant. Des navires dans la gamme de 40 000 à 50 000 tpl transporteront de plus en plus les chargements homogèteront de plus en plus les chargements homogèteronts de plus en plus les chargements homogèteronts de plus en plus les chargements de plus en plus les chargements homogèteronts de plus en plus les chargements homogèteronts de plus en plus les chargements homogèteronts de plus en plus les plus en plus en plus les plus en plus e

La taille du transporteur de marchandises diverses conventionnel est passée de 15 000 à près de 23 000 tpl. L'amélioration de l'arrimage et de la manutention, la diversification du rôle, des caractéristiques minimales de tirant d'eau et un équipateristiques minimales de tirant d'eau et un équipateristiques minimales de tirant d'eau et un équiparentatiques minimales de tirant d'eau et un équiparent tous contribué à une meilleure rentabilité. On ne prévoit aucun autre changement significatif dans les dimensions de cette catégorie de navires.

Les porte-conteneurs de 1 500 à 3 000 TEU (équivalents 20 pieds) continueront de servir dans la prochaine décennie. L'apparition d'une classes vraiment nouvelle de porte-conteneurs dépendra de l'accroissement du volume de trafic ou d'une réduction de la concurrence. Le coût du combustible contribuera également au maintien de prix unitaires concurrentiels.

3.2.3 Les types de navires

Trois types de navires présentent un intérêt particulier pour le Canada: le roulier (Ro-Ro), le cargo conçu pour la navigation dans l'Arctique et le voilier transportant des marchandises.

La manutention horizontale (Ro-Ro) signifie essentiellement que la cargaison peut être chargée ou déchargée autrement qu'à l'aide de l'équipement du navire ou d'installations fixes à terre. Il peut s'agir de véhicules sur roues, autopropulsés ou non. Les navires rouliers offrent l'avantage de

> matière de transport maritime ainsi que les objectifs qu'ils se sont fixés afin de réaliser leur autosuffisance créent des conditions favorables à la construction navale.

> Les marchés des transporteurs de vracs solldes et des navires-citernes ont particulièrement connu de graves difficultés. Jusqu'ici, des services stables ont pu être maintenus. Cependant, la rentabilité de certaines exploitations a atteint aujourd'hui un point où nombre de sociétés ne peuvent plus survivre. Ceci est particulièrement vrai pour les pays traditionnellement engagés dans la construction navale ainsi que pour les flottes les plus importantes impliquées dans le trafic interescale. La période actuelle de faible croissance de l'économie mondiale et l'instabilité de certaines devises-clés compliquent encore plus la situation.

Parallèlement, on peut noter un certain nombre de tendances et de développements influant plus directement sur les services de transport maritime présentement fournis au Canada. Certains de ces éléments sont discutés de façon plus approtondie dans les sections suivantes.

3.2 Les innovations technologiques

3.2.1 Introduction

La présente section traite des innovations technologiques en navigation maritime présentant une certaine importance pour la politique canadienne en matière de navigation internation nale. Les questions retenues sont la taille du navire, les types de navires, les nouveautés en matière de combustible et de propulsion et la taille de l'équipage.

3.2.2 La taille du navire

Au cours des deux dernières décennies, la taille moyenne des navires océaniques, dans chacune des principales classes, s'est accrue considérablement. La croissance la plus remarratoliers (VLCC). De même, on note un accroissent trolliers (VLCC). De même, on note un accroissement remarquable de la taille moyenne des viracquiers pour le transport du charbon et du minerai de fer et de celle des transporteurs minerai de fer et de celle des transporteurs accroissement s'est produit au cours de la même période, même si la taille de ces navires ne dépasse pas le tiers de celle du plus gros pétrolier. Bien qu'on ait accordé beaucoup d'attention au superpétrolier, les petits pétroliers ont égale-

secteur des vracs solides et du pétrole puisque même les échanges de cargaisons générales sont également touchés.

matière de construction navale. de développement accroîtront leur capacité en Venezuela ainsi que plusieurs autres pays en voie demande en construction. La Corée, le Brésil, le pays n'ont pas été affligés par une baisse de la fois important de souligner que certains de ces nellement engagés dans ce secteur. Il est toutede l'ordre de 35% à 40% dans les pays traditionde la construction navale sera vraisemblablement la diminution de la main-d'oeuvre dans le secteur nécessaire. Afin d'équilibrer l'offre et la demande, sources mondiales de construction de navires est évident qu'une diminution importante des resrésultats de ces propositions, il est néanmoins tions gouvernementales. Indépendamment des établissant des cartels ou au moyen d'interventransporteurs et de constructeurs maritimes en présentées en vue de diminuer la capacité de res de navires. Diverses propositions ont été porteurs afin de prévenir la faillite des propriétaifaillite; d'autres ont dû subventionner des transconstruction navale ont repris des chantiers en des pays traditionnellement engagés dans la raison de cette crise. Plusieurs gouvernements truction navale se sont inévitablement accrues en mentales dans le transport maritime et la constransport maritime. Les interventions gouvernearmateurs préfèrent diminuer la surcapacité de maintenir leurs chantiers en activité tandis que les navires et armateurs: les constructeurs désirent tendues ont surgi entre divers constructeurs de a eu plusieurs conséquences. Des situations du transport maritime et de la construction navale La crise mondiale qu'ont connue les secteurs

On convient généralement que la croissance réelle du marché mondial ne dépassera guère 5% en 1978 et les taux futurs d'augmentation sont imprécis. Une reprise importante des activités soixante semble très improbable à moyen terme. De ce fait, une faible fraction des ressources mondiales actuelles de construction navale seront utilisées au cours des cinq ou huit prochaines nont utilisées au cours des cinq ou huit prochaines années. On prévoit que le déclin dont font l'objet les marchés des propriétaires et des constructeurs traditionnels de navires depuis quatre ans et demie se poursuivra. Dans les pays en voie de démie se poursuivra. Dans les pays en voie de développement, les politiques protectionnistes en développement, les politiques protectionnistes en

le transport du pétrole, le tonnage excédentaire, à la fin de 1975, était évalué à près de 115 millions de tonnes de port en lourd. Selon l'OCDE, les taux d'affrètement de 1976, dans la plupart des classes de transport maritime, étaient inférieurs aux coûts totaux d'exploitation, c'est-à-dire qu'il n'y a eu aucune recette. Le déclin des activités des chantiers navals de 1976 a marqué le premier repli des affaires depuis 1961. Sur les marchés où de nouveaux navires étaient nécessaires, la vive concurrence qu'on manifesté les constructeurs de navires s'est traduite par des prix exception-nellement bas.

Les prévisions de l'OCDE indiquent que l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché des transporteurs de pétrole devrait être atteint entre 1983 et 1985. Cependant, la mise en oeuvre de politiques de conservation de l'énergie, politiques invoquées par de nombreux gouvernements, pourraient considérablement réduire les importations de pétrole et de ce fait, le nombre des navires-citernes pourrait bien demeurer excédentaire jusqu'après 1985.

surabondance de navires ne se limite pas au dans le secteur des vracs secs d'ici 1980. La de 16 à 23 millions de tonnes de port en lourd surabondance des approvisionnements de l'ordre vue. Les prévisions de l'OCDE indiquent une considérablement supérieure à la demande prénement du tonnage de vracs solides se révèle blème important. La croissance de l'approvisionsurabondance de navires-citernes s'avéra un prodes transporteurs de vracs solides lorsque la nes, plusieurs propriétaires les substituérent pour secs. Après avoir commandé des navires-citerciternes, à savoir les gros transporteurs de vracs truits dans les mêmes chantiers que les naviresen raison de leurs dimensions, peuvent être consencore plus évidente dans le cas des navires qui, d'autres genres de navires. Cette situation est rence plus vive à l'égard de commandes pour de transporteurs de pétrole engendre une concurtransport maritime. Un manque de commandes également liée indirectement aux secteurs du reflété dans l'autre. La construction navale est plus de tonnage dans l'un des secteurs s'est marchés du pétrole et les vracs solides. Le suret de pétrole (MVP) ont desservi à la fois les directement; les transporteurs de minerai, de vrac certains cas, les répercussions se font sentir venus sur le marché du transport de pétrole. Dans sérieusement touchés par les changements sur-D'autres secteurs du transport maritime ont été

du transport hauturier. Ces facteurs sont à l'origine d'une croissance explosive de ce type de transport.

Cette croissance est tributaire d'une poignée de marchandises. Bien que le tonnage total expédié au cours de la période de 1950 à 1974 ait augmenté au taux annuel moyen de 7,9%, le taux annuel de croissance des expéditions de pétrole a sinnuel de croissance des expéditions de pétrole a minerai de fer, la bauxite, les produits de l'aluminum, le charbon, le grain et le phosphate naturel nium, le charbon, le grain et le phosphate naturel ont augmenté à un rythme supérieur à celui des expéditions de cargaisons sèches en général.

Les expéditions de matière brute dominent toujours (en tonnage) les échanges internationaux par eau, le pétrole constituant à lui seul 55% des échanges totaux. Les principales marchandises sèches en vrac comptent pour 21% de ce même total (données de 1974).

Bien que le transport de pétrole et de vracs secs domine le transport par eau international en volume, les expéditions de marchandises généra-les conteneurisées, les cargaisons de dégroupates conteneurisées, les cargaisons de dégroupation des les chargements homogènes remportent toutefois la palme au chapitre de la valeur des cargaisons et des recettes totales de transport.

3.1.4 Situation actuelle du transport maritime et de la construction navale

Une série d'événements qui se sont produits au milieu des années soixante-dix est à l'origine d'une sérieuse crise dans les secteurs du transport maritime et de la construction navale.

Ont contribué à cette crise les augmentations du prix du pétrole de l'OPEP à compter de 1973-1974, la vaste récession économique mondiale qui s'ensuivit et les commandes excessives de nouveaux navires (notamment des transporteurs de pétrole) qui ont eu lieu au cours de la poussée commerciale de 1973 dans le secteur du transport maritime.

L'importance du problème peut être expliquée par les facteurs énoncés ci-après. Le volume total de cargaisons expédiées a diminué de 8% en 1975, soit le premier déclin sérieux en matière de transport maritime depuis la Seconde guerre mondiale. La situation s'est en outre aggravée par une hausse de 10% du tonnage mondial en 1975, un niveau jamais atteint depuis la guerre. Dans le secteur du marché le plus sérieusement touché,

contrats offre suffisamment de latitude aux propriétaires de navires pour résoudre l'un des principaux problèmes du secteur des échanges de vracs, à savoir trouver des cargaisons de retour et réduire au minimum les voyages sur lest. Les efforts visant à utiliser au maximum les navires ont engendré des modèles complexes de trafic interescale.

Les échanges de vracs par navires sont généralement jugés concurrentiels, fait attribuable au nombre important de propriétaires offrant leurs navires sur ces marchés. Les tarifs marchandises varient en fonction des changements de la demande et de l'offre de transport et sont sujets à des fluctuations cycliques marquées.

Dans le secteur du transport de cargaisons générales, le marché des navires de ligne tient au fait que les propriétaires de navires offrent une coute préétablie de navigation prévoyant des escales à certains ports. La plupart des échanges par navires de ligne sont non concurrentiels, étant régis dans la majorité des cas par des "conférences" maritimes.

recettes. commun de cargaisons et le partage des concurrence est plus serrée pratiquent la mise en services, certaines de ces conférences où la ces se fassent concurrence relativement aux Bien que la majorité des membres des conférenmande de cargaisons destinées à l'expédition. sante pour répondre aux fluctuations de la dela surcapacité liée à ces conférences est suffibondance de ressources de transport maritime ou ment que ceux des échanges de vracs. La sura-Les tarifs marchandises varient moins fréquemdés aux cargaisons ayant la plus grande valeur. chandises, les tarifs les plus élevés étant accorà l'égard des prix en établissant des tarifs mar-Ces conférences pratiquent une discrimination

3.1.3 Développement du transport maritime hauturier

De 1945 au milieu des années soixante-dix, le commerce international par eau a connu une expansion sans précédent. Des revenus nationales nationales ont amené une hausse importante des économies nationales ont amené une hausse pertectionnernents technologiques liés aux dimensions des navires et la conteneurisation ont mensions des navires et la conteneurisation ont permis de réduire de façon importante les coûts

discussion, un tour d'horizon de l'économie du transport maritime hauturier.

3.1.2 Organisation de marché du transport maritime hauturier

Les deux types fondamentaux de cargaisons du transport maritime hauturier sont ceux des vracs (liquides et solides) et des cargaisons générales.

irrégulières, à l'instar du secteur des grains. de vracs solides, secteur où les expéditions sont sont également utilisées dans le cas du transport chartes-parties conclues pour un seul voyage temps ou l'affrètement pour un voyage précis. Les cas du transport de pétrole est l'affrètement à mode contractuel habituellement utilisé dans le régime d'échanges semblable à une bourse. Le maritimes et les marchés de vracs ont établi un permet de s'assurer les services de transporteurs Une vaste gamme d'engagements contractuels supérieures à leurs besoins à un moment donné. offrir sur le marché les ressources de transport ses propriétaires de navires peuvent également bale des navires qu'elles possèdent. Les entrepridépasse habituellement toujours la capacité glodemande réelle de services de transport maritime verticalement intégrées à d'autres entreprises, la cas où des entreprises de transport maritime sont besoins d'un secteur particulier. Même dans les dants qui se spécialisent souvent en fonction des services mais plutôt à des propriétaires indépenprises industrielles constituant les clients de ces partient pas directement aux importantes entremajeure partie des transporteurs de vracs n'ap-A l'exception des compagnies de pétrole, la

De nombreuses expéditions par eau de vracs solides font l'objet d'accords d'affrètement à long terme en vertu desquels les propriétaires de navires s'engagent à fournir certaines ressources de transport pendant une période déterminée. La sécurité inhérente aux contrats d'affrètement à plus long terme peut inciter les propriétaires indépendants à affecter spécifiquement des navires à certains ports et au transport de cargaisons res à certains ports et au transport de cargaisons particulières. D'autre part, la souplesse de ces particulières. D'autre part, la souplesse de ces

3.0 TENDANCES ET ÉVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL

L'aptifude du Canada à obtenir des services sulfisants de transport maritime à un prix raisonnable dépend d'un grand nombre de facteurs, notamment du nombre de navires disponibles à tout moment et de l'importance des facteurs concurrentiels dans les commerces en cause. Depuis plusieurs années, un certain nombre de tendances et d'événements qui ont bouleversé le commerce maritime international se sont manitestés. La présente section du rapport étudie les aspects les plus significatifs de cette évolution et évalue leurs implications pour une politique canadienne en matière de transport maritime évalue leurs implications pour une politique canadienne en matière de transport maritime international.

Cette évolution est traitée dans l'ordre suivant:

- a) la situation économique actuelle du transport maritime international;
- b) les innovations technologiques;
- c) les pavillons de complaisance;d) la discrimination en faveur du pavillon;
- e) les flottes appuyées par l'État;
- f) les flottes des pays en voie d
- développement;
- g) le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED.

3.1 La situation économique actuelle du transport maritime mondial

3.1.1 Introduction

Un certain nombre de tendances et de développements au sein du transport maritime international ont eu de graves répercussions au Canada. Ces développements ont grandement bouleversé les bases de l'économie traditionnelle de ce secteur et, dans certains cas, ont sérieusement diminué la concurrence offerte par les transporteurs maritimes desservant le Canada. Il est absolument indispensable de bien saisir l'entière portée de ces questions pouvant influer sur les coûts et sur la disponibilité constante des services de transport maritime fournis au Canada. La présente section se veut, à titre de base de

voitures nécessitent des navires spécialement conçus afin que l'on puisse conjuger ces expéditions. Des transporteurs spéciaux de type ouvert dominent le commerce d'exportation de produits forestiers, tandis que des transporteurs spéciaux pour les voitures se chargent des importations d'automobiles.

Le transport des cargaisons conteneurisées est plus considérable sur la côte est du Canada que sur la côte ouest, les routes de l'Atlantique Nord comptant pour le plus fort tonnage. Par comparaison avec le vrac et les chargements homogènes, les principales routes de transport par conteneurs ont réalisé un équilibre raisonnable entre exportations et importations. On a atteint ce résultat par tions et importations. On a atteint ce résultat par la conteneurisation d'exportations à revenu moindre comme l'amiante et certains produits dre comme l'amiante et certains produits

sucre. pour les cargaisons de retour en vrac comme le trent en concurrence avec les petits vracquiers grandes routes d'exportation canadiennes et encéréales et des produits forestiers en dehors des chandises diverses transportent souvent des cun des exploitants. Les transporteurs de marriables, complexes et souvent uniques pour chatransporteurs de marchandises diverses sont vaet les caractéristiques d'acheminement des voie de développement. La base de chargement commerce maritime du Canada avec les pays en nuent de représenter une part importante du neurisées a diminué, mais ces expéditions contiportations de marchandises diverses non contedéveloppés, l'importance des exportations et im-Dans le commerce du Canada avec les pays

En résumé, le commerce canadien de haute mer, à l'exception des cargaisons conteneurisées, se caractérise par des déséquilibres dans cargaisons. Il se caractérise également par la difficulté d'obtenir des cargaisons de retour compatibles et économiques, notamment pour les patibles et économiques, notamment pour les patibles et économiques, notamment pour les patibles et économiques, notamment pour les partie du commerce canadien de haute mer, soit les vracs et les chargements homogènes. Ces caractéristiques ne sont pas uniques au commerce canadien; la plupart des pays éprouvent des ce canadien; la plupart des pays éprouvent des ce canadien; la plupart des pays éprouvent des ce canadien; la plupart des pays éprouvent des cergaisons.

canadiennes outre-mer ont été assurées par des navires battant pavillon étranger.

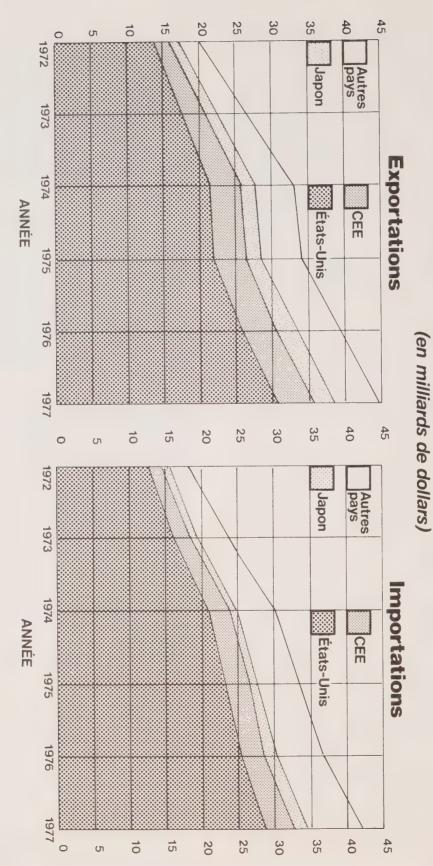
Un déséquilibre entre exportations et importations se produit dans le secteur du vrac solide. Les exportations canadiennes de vrac solide par navires de haute mer dépassent de beaucoup nos cé dans le commerce avec le Japon et dans celui avec le Royaume-Uni et l'Europe de l'Ouest. C'est du secteur des Caraïbes que le Canada importe avec le Royaume-Uni et l'Europe de l'Ouest. C'est du secteur des Caraïbes que le Canada importe surtout mais ce secteur n'absorbe que quelques surtout mais ce secteur n'absorbe que quelques exportations canadiennes. Une situation semblable existe en ce qui concerne le transport de vrac canadien à destination de l'Afrique occidentale, de la côte est des États-Unis et du littoral américain du Golfe du Mexique.

Le vrac liquide — pétrole brut surtout — domine les importations du Canada. Les exportations canadiennes de vrac liquide sont relativement modestes. Malheureusement, il n'y a pas de cargaison de retour en vrac solide du Canada aux principales sources de pétrole brut, soit le Moyen-Orient et les Caraïbes. Le recours à des navires à utilisation multiple pour les importations de pétrole brut et les exportations de vrac solide entraîne donc un acheminement complexe et (ou) du trafic entre pays tiers, une entreprise rarement facile en pratique.

Les exportations par chargement homogène (ineo-bulk) se font surtout à destination de l'Europe de l'Ouest, du Japon et des États-Unis. La plupart ont leur point d'origine dans l'Ouest du Canada. Ces exportations comprennent des produits forestiers, de la fonte en gueuse, de l'amianment des produits forestiers, de la fonte en gueuse, de l'amiannes par chargement homogène proviennent nes par chargement homogène proviennent surtout du Japon et de l'Europe de l'Ouest. Il s'agit surtout du Japon et de l'Europe de l'Ouest. Il s'agit surtout de produits d'acier finis et de véhicules sutomobiles.

Il est difficile d'obtenir des cargaisons de retour dans ce genre de commerce. Même si le tonnage d'exportation dépasse celui d'importation, le coefficient d'arrimage relativement élevé des automobiles compense cette différence jusqu'à un certain point. Les différences entre les techniques de manutention pour les produits forestiers et les

COMMERCE INTERNATIONAL CANADIEN FIGURE 2-2



SOURCE: Statistique Canada

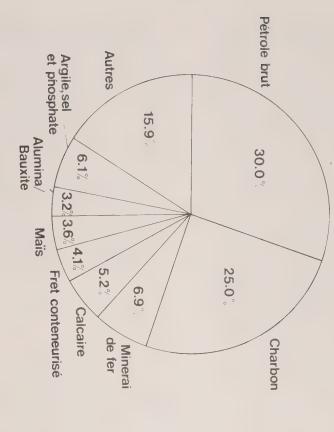
TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL DU CANADA FIGURE 2-1

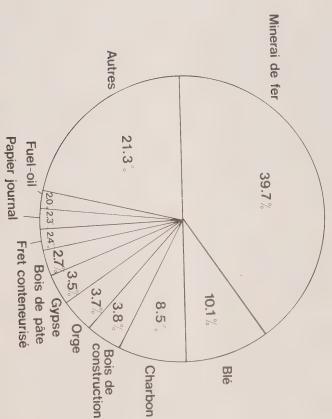
DÉCHARGEMENTS DES DIX PREMIÈRES MARCHANDISES 1976

Pourcentage du total

CHARGEMENTS DES DIX PREMIÈRES MARCHANDISES 1976

Pourcentage du total





Total-déchargements Les dix premières

marchandises

62.3 millions de tonnes

52.4 millions de tonnes

Total-chargements Les dix premières marchandises

126.6 millions de tonnes

99.6 millions de tonnes

fer, charbon, blé et produits pétroliers — domine le commerce maritime canado-américain. Le minerai de fer et le charbon représentent les deux marchandises les plus importantes.

Le minerai de fer à destination des ports américains sert depuis longtemps de cargaison de retour pour le transport des céréales dans le système Voie maritime du Saint-Laurent et Grands lacs. La demande de charbon américain par des consommateurs ontariens comme la Stelco, la Dofasco et l'Hydro Ontario explique le fort volume de charbon transporté.

2.3.3 Commerce international – haute mer

En valeur, le commerce canadien de haute mer (autres ports que ceux des États-Unis), c'est-àdire les exportations par eau, est évalué à dix milliards de dollars, alors que les importations étrangères — tous les modes — se chiffraient à 91 n.7 milliards. En dollars, le vrac constitue la plus grande partie des exportations, alors que les marchandises diverses comptent pour la plupart des importations. Les plus importants partenaires commerciaux du Canada — en termes monétaicommerciaux du Canada — en termes monétaires — sont les suivants:

7507 75400 75400

- Europe de l'Ouest 40 %
- % \Z sisA •
- Amérique du Sud 11 %
- 8 InainO-nayoM

Pour le commerce maritime international, le Japon est notre plus important partenaire commercial et sa part représente près de 18 %. En ce qui concerne l'Europe de l'Ouest, le Royaume-Uni compte pour la plupart du commerce avec le compte pour la plupart du commerce avec le Canada.

Les exportations par mer du Canada représentent au total 79,2 millions de tonnes. Les marchandises en vrac – notamment le vrac "solide".

– dominent notre commerce d'exportation. Elles représentent aussi la majeure partie du tonnage total d'importation par mer, le vrac liquide (pétrole brut) dominant cette catégorie.

Le minerai de fer, le blé et le gypse constituent près de 75 % du tonnage de vrac canadien exporté outre-mer, alors que les importations de pétrole brut représentent plus de 75 % du tonnage importé. En 1976, mis à part près de 200 000 tonnes de marchandises transportées par des navires sous pavillon canadien, les expéditions navires sous pavillon canadien, les expéditions

être un peu plus lente que celle de l'économie en général. De fortes augmentations dans le transport du charbon entre Thunder Bay et Nanticoke, ou dans celui du gaz naturel depuis l'Arctique jusqu'aux ports de l'Est du Canada, pourraient se traduire par de nouveaux volumes significatifs de tradional.

port national. sées ne représente qu'une petite partie du transses diverses et des marchandises conteneurinavires. Le trafic de haute valeur des marchandiéquilibré et une utilisation plus économique des et de céréales en aval assure un commerce exemple, le transport de minerai de fer en amont Dans le réseau Grands lacs-Saint-Laurent, par transport complémentaire des marchandises. ou canado-américaines offrent les avantages du minerais et céréales. Plusieurs routes nationales des billes de bois, de l'essence et de divers autres eau. Il s'agit du mazout, du blé, du minerai de fer, ron 90 % du total des expéditions nationales par de marchandises seulement comptent pour envi-Pour ce qui est du tonnage, quelques classes

Les navires battant pavillon canadien transportent la plupart de notre trafic domestique par eau, ce qui est attribuable surtout à une législation protectrice qui favorise le pavillon canadien dans ce secteur. Pourtant, en 1976, près de 5 % du cabotage demeurait entre les mains d'exploitants étrangers, notamment des propriétaires de navires immatriculés dans des pays du Commonwealth.

2.3.2 Commerce international – canadoaméricain

Le trafic international par eau du Canada qui, en 1976, représentait plus de 180 millions de tonnes, a plus que doublé au cours des deux dernières décennies. Les chargements pour l'exportation représentent deux fois le tonnage des déchargements, aurtout à cause de l'accroissement des exportations de céréales, de charbon et de minerai de fer. Les États-Unis comptent pour une bonne part de notre commerce international par ment participent au commerce international par flotte a transporté près de 56 millions de tonnes de marchandises dans le secteur du commerce de marchandises dans le secteur du commerce canado-américain en 1976.

Tout comme le commerce maritime national, un petit groupe de marchandises – minerai de

Pour un pays qui se place au dixième rang en termes de commerce maritime international, ces stastistiques constituent un élément dramatique dans la discussion d'une politique canadienne en matière de navigation internationale.

La part du Canada dans le commerce maritime est toutefois beaucoup plus importante que le tonnage océanique inscrit au registre canadien. Vers la fin de 1977, le total des navires battant pavillon canadien représentait plus de trois millions de tonnes de port en lourd. Ces navires, pour la plupart, assuraient des services nationaux ou canado-américains. En outre, un certain nombre de compagnies canadiennes affrètent des navires ou sont propriétaires de bâtiments qu'elles exploitent sous pavillon étranger. Leur apport au comtent sous pavillon étranger.

haute mer. grande participation canadienne au commerce de tions et services existent pour appuyer une plus de leurs marchandises outre-mer, les installagnies de navigation étrangères pour le transport dent aujourd'hui presque entièrement de compaque, même si les expéditeurs canadiens dépenforte capacité de construction navale révèlent d'un réseau portuaire bien développé et d'une ge et dans celui du commerce canado-américain, d'une industrie active dans le secteur du cabotade haute mer a été considérable. La présence global, la participation du Canada au commerce termes de nombre de navires et de tonnage pavillon canadien est pour le moment limitée, en Ainsi, même si la flotte de haute mer battant

2.3 Activités maritimes

2.3.1 Commerce national

Après une période d'expansion rapide suite à l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent, le transport de marchandises canadiennes entre ports canadiens est demeuré stable au niveau de quelque 120 millions de tonnes par année au cours de la dernière décennie. Le trafic a continué de croître à un rythme modéré sur le Saint-Laurent et dans les Grands lacs, mais cette tendance a été contrebalancée par un déclin d'activité entre les ports de la côte du Pacifique.

La concurrence d'autres moyens de transport pourrait encore modérer davantage la croissance du commerce maritime national. D'après les prévisions courantes, la croissance du trafic devrait

semblait très prometteur pour les exploitants canadiens, atimula ce processus.

2.2 Fondements de la politique actuelle

rapport au commerce sous pavillon étranger. mer sous pavillon canadien concurrentielle par des mesures qui rendraient la navigation de haute ments successifs n'étaient pas prêts à introduire se faisait à des taux raisonnables, les gouvernegaisons. Étant donné que le commerce canadien la navigation et faciliter la manutention des carservices nécessaires pour assurer la sécurité de visent l'établissement d'installations d'appui et de port maritime, les dépenses publiques au Canada prévention de la pollution. Au chapitre du transpations concernant la sécurité maritime et la navires étrangers s'inspirent surtout de préocculégislation canadienne imposent maintenant aux nationale de haute mer. Les restrictions que la prises en vue de créer ou subventionner une flotte échéance, plus avantageux que des mesures de libre concurrence se révélera, à longue navigation repose sur la conviction qu'un climat ce jour, la politique canadienne en matière de tations et les exportations canadiennes. Jusqu'à navires de plusieurs pays transportent les imporqui concerne la navigation internationale. Des aujourd'hui une politique de porte ouverte en ce Conformément à ces décisions, le Canada suit

Toutefois, la flotte canadienne des Grands lacs a grandement profité de l'appui du gouvernement au cours des trois dernières décennies, ce qui s'explique pour une bonne part par l'importance de cette flotte pour les exportations de céréales depuis l'Ouest canadien. La présence de la flotte des Crands lacs fut assurée également par l'existence d'une voie navigable peu coûteuse comprenant les Grands lacs et le Saint-Laurent; cette voie peut accueillir les grands navires des lacs tout comme les navires océaniques, par l'établistout comme les navires cocéaniques, par l'établistout comme les navires connexes. Le gouverne d'autres infrastructures connexes. Le gouvernesement à également accordé de l'aide à des proment à également accordé de l'aide à des programmes de construction de navires pour les grammes de construction de navires pour les

En décembre 1977, seuls trois navires battant pavillon canadien pour un port en lourd total de pavillon canadien pour un port en lourd total de S7 260 tonnes figuraient dans la catégorie "commerce avec l'étranger" sur la liste préparée par la merce avec l'étranger" sur la liste préparée par la plusieurs navires des Grands lacs peuvent égalements navires des Grands lacs peuvent également être utilisés comme navires océaniques.

pour immatriculation canadienne. Vers 1945, la flotte de la compagnie Park comptait 176 navires.

Vers 1948, la flotte canadienne comprenait 215 cargos représentant au total deux millions de tonnes de port en lourd. La pénurie mondiale d'après guerre de services de navigation maritime et des taux de fret élevés ont permis aux navires canadiens de se livrer au commerce de haute mer en dépit du fait que les frais d'exploitableute mer en dépit du fait que les frais d'exploitableute mer en dépit du fait que les frais d'exploitableute mer en dépit du fait que les frais d'exploitableute mer en dépit du fait que les frais d'exploitableute monde. Vers la fin de la décennie, plus élevés au monde. Vers la fin de la décennie, toutefois, une concurrence croissante de la part des flottes étrangères, la chute des taux de tret internationaux, les problèmes de main-d'oeuvre et l'évolution technologique commencèrent à faire sentir leur effet sur la marine marchande sentir leur effet sur la marine marchande canadienne.

La Commission maritime canadienne, après une étude complète de la situation maritime internationale, conclusit en 1948-1949:

"Étant donné le coût de la construction et de l'exploitation, et compte tenu des balances commerciales, il est inopportun et peu économique pour le Canada d'envisager la construction et l'exploitation d'une flotte canadiente de haute mer suffisante pour se charger ne de haute mer suffisante pour se charger de son commerce d'exportation en totalité ou en partie".

ment de la Voie maritime du Saint-Laurent, qui dans les Grands lacs et au cabotage. L'aménagede la vente fut finalement affectée à la navigation navires de haute mer, une bonne part du produit Comme les armateurs hésitaient à construire des navires construits dans les chantiers canadiens. neufs ou remis en bon état, de préférence des truits pendant la guerre à l'acquisition de navires affecter le produit de la vente des navires consflotte. On donna sept ans aux armateurs pour approuva une liquidation par étapes de cette plutôt de s'en remettre aux forces du marché et il tés de la flotte de la compagnie Park, décida ce. Mais le gouvernement, conscient des difficulcapable d'une expansion rapide en cas d'urgenle et de la navigation maritime comme un noyau maintienne les industries de la construction nava-La Commission recommandait que le Canada

2.0 LE COMMERCE MARITIME AU CANADA

2.1 Expérience antérieure en navigation de haute mer

liquida les derniers navires de cette flotte. taux de fret de l'après-guerre, cette société d'Etat financière précaire entraînée par le déclin des maritime. En 1936, après des années d'existence plément des entreprises britanniques de transport canadien de haute mer demeura surtout un com-Merchant Marine Limited. Toutefois, le transport société de la Couronne, la Canadian Government confier l'exploitation de certains d'entre eux à une cargos en acier et le gouvernement décida de canadiens construisirent un certain nombre de mondiale et immédiatement après, les chantiers tance mineure. Au cours de la Première guerre ainsi la flotte de haute mer à une position d'importime canadienne en position d'infériorité réduisant bien développée ont toutefois mis l'industrie marivapeur et l'absence d'une industrie sidérurgique navigation océanique. L'avènement des navires à active tant à la construction de navires qu'à la dix-neuvième siècle, le Canada a pris une part dans la vie économique du Canada. Au cours du La navigation a toujours joué un rôle important

La flotte des Grands lacs avait cependant prospéré entre les deux guerres. Vers 1939, cette flotte comptait plus de 300 navires. Elle avait permis à l'industrie canadienne de la construction navale de survivre et avait contribué à la marine marchande qui allait se développer plus tard pendant la Seconde guerre mondiale. Nombre de navires des Grands lacs ont servi outre-mer pendant cette guerre.

Une flotte de 11 navires appartenant à une autre société d'État, la Canadian National (West Indies Steamship Company), ainsi que dix pétroliers de l'Imperial Oil et quelques navires de ligne du Canadien Pacifique, composaient en réalité la flotte canadienne de haute mer à la veille de la Seconde guerre mondiale. Les chantiers canadiens n'ont toutefois pas tardé à répondre à la demande du temps de guerre tant pour les unités navales que pour les navires de commerce. En availe que pour les navires de commerce. En demande du temps de guerre tant pour les unités navales que pour les navires de commerce. En d'administrer les navires de commerce construits d'administrer les navires de commerce construits d'administrer les navires de commerce construits

avons tenu compte dans la préparation du présent document des vues de nombre de personnes des divers secteurs en cause. Nous espérons que par suite des discussions et commentaires qui suivront la publication du présent rapport, une politique maritime répondant aux besoins du politique maritime répondant aux besoins du canada dans les années 80 pourra être mise en oeuvre avec succès.

La possibilité d'une politique canadienne concernant la réglementation des conférences maritimes est un aspect important du transport maritime qui n'a pas été inclus dans le présent rapport. Cette question a fait l'objet d'un rapport distinct (TP-1675).

Un document de cette nature peut servir de base de discussion pour tous les intéressés et pour les secteurs de l'industrie visés par la politique canadienne de transport en haute mer. Nous

commerce d'expédition, les services des agents en douanes et certains secteurs du commerce bancaire et des assurances. Le présent rapport se concentre surtout sur les services de transport maritime en soi tout comme sur les principaux facteurs qui influent sur leur coût et sur leur disponibilité.

La section 2 présente un bref historique du transport en haute mer au Canada et décrit la situation actuelle, y compris la politique maritime du Canada.

besoin, d'établir des lignes de conduite possibles. que de transport maritime du Canada et, au cause, d'évaluer leurs implications pour la politinous avons tenté d'analyser les questions en merce et le développement). Dans chaque cas, CED (Conférence des Nations Unies sur le comconduite des conférences maritimes de la CNUpays en voie de développement - et le Code de tant celles de l'Europe de l'Est que celles des pavillon national, des flottes appuyées par l'Etat complaisance, de discrimination en faveur du sibles de l'industrie, des questions de pavillon de me international, les progrès technologiques possituation économique actuelle du transport maritipolitique maritime du Canada. Par exemple, la national qui ont d'importantes implications pour la ces et de l'évolution du transport maritime inter-La section 3 contient une analyse des tendan-

La section 4 passe en revue la législation et l'organisation courantes qui régissent le transport maritime au Canada, des développements possibles dans le transport maritime dans l'Arctique et l'évolution actuelle de la navigation aux États-Unis.

La section 5 traite de la question de la navigation sous pavillon canadien et analyse la rentabilité relative d'une flotte canadienne de commerce. Cette section examine également diverses mesures qui pourraient servir à susciter une participation accrue du Canada au transport en haute mer.

La section 6 rassemble les principales questions cernées dans le rapport et présente des conclusions concernant une politique de transport en haute mer pour le Canada.

1.0 VUE D'ENSEMBLE

Le présent rapport vise à exposer les principaux éléments d'une politique de transport par navires de haute mer pour le Canada, compte tenu des tendances récentes et prévues dans notre pays et à l'étranger.

maritime du Saint-Laurent. exemple, la route transcanadienne et la Voie res dans d'autres secteurs des transports, par qui nous a permis de faire des dépenses majeumerce de haute mer battant pavillon canadien, ce des ressources pour soutenir une flotte de comconséquent, il n'a pas été nécessaire d'engager dre aux besoins des expéditeurs canadiens. Par maritime disponibles a été suffisante pour réponjusqu'ici. La qualité des services de transport ce qui semble avoir été profitable pour le Canada Canada en matière de navigation internationale, été depuis la pierre angulaire de la politique du services de transport maritime d'autres pays a en haute mer. Le fait de s'en remettre à des effectuer le transport de cargaisons canadiennes sommes remis à des flottes étrangères pour ce canadienné d'après-guerre, et nous en ont entraîné la liquidation de la flotte de commer-Des décisions prises vers la fin des années 40

clusions de cette révision. canadienne. Le présent rapport résume les conune révision complète de la politique maritime ments, le gouvernement a décidé d'entreprendre le. Compte tenu des implications de ces changetion l'opportunité de maintenir la politique actuelhaute mer. Ces changements ont remis en quesdamentaux se sont produits dans la navigation de années, un certain nombre de changements foncanadienne. Toutefois, au cours des dernières qui a peut-être rendu possible cette politique international en concurrence libre et équitable, ce la libre circulation des navires dans le commerce des grandes puissances maritimes du principe de conforme à l'acceptation générale par la plupart services de transport maritime étrangers a été Le fait pour le Canada de compter sur des

Le secteur maritime au Canada est vaste et complexe. Il comprend les transporteurs, les chargeurs et un certain nombre d'activités connexes, comme la construction navale, les ports, le



Liste des figures

Page

Numéro de Titre la figure

2-5-8	Chargements et déchargements de marchandises par les navires soviétiques dans les ports canadiens, 1967-1976	58
1-2-8	Dix plus importantes flottes de transport de marchandises générales (1976)	ZZ
2-4-8	Pratiques discriminatoires dans le secteur du transport maritime international: Amérique Centrale et du Sud, Moyen-Orient et Afrique	50
1-4-8	Pratiques discriminatoires dans le secteur du transport maritime international: Europe communiste et Extrême-Orient	61
1-8-8	Principaux pavillons dans le commerce du Canada	۷,
2-2	Commerce international canadien	۷
1-2	Transport maritime international du Canada	9



Table des matières

32	CUNCED		
39	AUTRES QUESTIONS MAJEURES		0.4
38	Introduction	1.4	U . +
36	La structure législative et administrative actuelle de la politique maritime du Canada	2.4	
	Objectifs d'intérêt national et politique maritime:	€.4	
40	la navigation dans l'Arctique Questions concernant le Canada et les États-Unis	7.4	
			0 2
24	TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER - PAVILLON CANADIEN		0.8
ZÞ	naluanay Notilivay - Pam at Uah au amin'ham i Nosenahi Introduction	1.3	0.6
		1.8 S.8	
	Choix d'approches	2.8	
L t	La viabilité commerciale - l'étude de l'Alcan	5.3	
67	Conditions de prêt plus intéressantes	4.8	
6t			
		6.8	
09 6tz	Conditions fiscales plus preferentielles Crédit-bail et location à un tiers	6.d 9.d	
	Conditions fiscales plus préférentielles	6.6	
		4.8	
67			
10	La viabilité commerciale - l'étude de l'Alcan	5.3	
Lt	Choix d'approches	5.2	
14	Introduction	1.6	
		1 3	
	HANSPORT MARTINE DE HAUTE MER - PAVILLON CANADIEN		0.6
24	TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER - PAVILLON CANADIEN		0.8
フセ	Guestions concernant le Canada et les Etats-Onis	4.4	
45	Questions concernant le Canada et les États-Unis	4.4	
	_		
07	la navigation dans l'Arctique		
01		0.4	
	Objectifs d'interet national et politique maritime:	E. 4	
		E 7	
00			
68	de la politique maritime du Canada		
00			
	La structure legislative et administrative actuelle	2.4	
	elleutas evitationimbs te evitalative el		
0.0			
68	Introduction	1.4	
		F V	٥.٢
68	AUTRES QUESTIONS MAJEURES		0.4
98	CANCED		
20			
	Le Code de conduite des conférences maritimes de la	7.8	
70			
32	Développement des flottes nationales	9.8	
	Flottes soutenues par les États	3.5	
56	Discrimination à l'égard des pavillons		
56	SUCILIDED SELECTED OF SECULOUS		
	Illinea and broad to a site alegaine oil	4.8	
18 26		4.8	
56	Les pavillons de complaisance		
18 18 26	Les pavillons de complaisance	ε.ε 4.ε	
18 26	Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	4.8	
15 18 18	Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	ε.ε 4.ε	
18 18 26	maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.8 8.8 4.8	
15 18 18	Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	ε.ε 4.ε	
9 18 18 26	La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.8 8.8 4.8	0.5
15 18 18	maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.8 8.8 4.8	0.8
6 81 81 81	TENDANCES ET EVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.8 8.8 4.8	0.8
6 81 81 81	TENDANCES ET EVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	1.8 2.8 3.3	0.8
93 81 81 6	Activités maritimes TENDANCES ET EVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	5.2 1.6 3.2 3.8	0.8
93 81 81 6	TENDANCES ET EVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	1.8 2.8 3.3	0.8
97 81 81	Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 1.6 2.2 3.3	0.8
97 81 6 6	Activités maritimes TENDANCES ET EVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	5.2 1.6 3.2 3.8	0.8
5 4 6 9 1 8 1 8 1	Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 1.6 2.2 3.3	
97 81 81	Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 1.6 2.2 3.3	3.0
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.2 2.2 1.6 2.2 3.3	0.5
5 4 6 9 1 8 1 8 1	Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 1.6 2.2 3.3	
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	VUE D'ENSEMBLE LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 5.2 1.6 3.8	0.1 0.S
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les pavillons de complaisance	2.2 2.2 5.2 1.6 3.8	0.1 0.S
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	VUE D'ENSEMBLE LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 5.2 1.6 3.8	0.1 0.S
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	VUE D'ENSEMBLE LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 5.2 1.6 3.8	0.1 0.S
8 5 6 6 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1 8 1	VUE D'ENSEMBLE LE COMMERCE MARITIME AU CANADA Expérience antérieure en navigation de haute-mer Fondements de la politique actuelle Activités maritimes La situation économique actuelle du transport maritime mondial Les innovations technologiques Les innovations de complaisance	2.2 2.2 5.2 1.6 3.8	0.1 0.2

No, de cat: T22-45/1979 ISBN: 0-662-50225-6

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1979

204089-TNAVA

En 1977, le transport hauturier international a permis au Canada de réaliser des recettes de plus de 25 milliards de dollars. Cela équivaut à 123 millions de tonnes de marchandises chargées et déchargées dans les ports canadiens et à un fret d'environ 2,5 milliards de dollars. Le transport hauturier représente beaucoup d'argent pour le pays et nous devons en profiter le plus possible.

Il est important que nous ayons une politique de transport maritime répondant à nos besoins. La politique actuelle, établie vers la fin des années 1940, nous a été très utile. Il avait alors été décidé que le Canada compterait sur la concurrence du marché international du transport maritime en vue d'assurer les services maritimes nécessaires à nos échanges commerciaux. Jusqu'à ces derniers temps, les services ont été dignes de confiance, la concurrence s'est maintenue à un niveau respectable et le libre mouvement des navires dans le cadre du commerce international n'a pas été retenu à tort.

Cependant, au cours des vingt dernières années, le gouvernement a participé davantage au transport maritime mondial et par conséquent le principe du libre mouvement s'est détérioré. De plus, une modification importante a été apportée à l'économie du transport hauturier, laquelle a menacé la viabilité des flottes sur lesquelles nous avons toujours compté. Ces changements, entre autres, souligequelles nous avons toujours compté. Ces changements, entre autres, soulignent la nécessité d'une nouvelle orientation de la politique canadienne du transport maritime si nous voulons à l'avenir un service maritime adéquat, au plus bas prix possible.

L'objectif de ce rapport est d'exposer le plan général de notre politique internationale de transport maritime et d'expliquer les démarches suivies.

Le ministre des Transports Otto Lang



Canada Transport

Canada **Transports**

Marine

Marine

